

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN
Departamento de Derecho Internacional Público y
Relaciones Internacionales



LAS INNOVACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL
SISTEMA DE NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Yleana Margarita Cid Capetillo

Bajo la dirección del doctor

Rafael Calduch Cervera

Madrid, 2013

**Universidad Complutense de Madrid
Sección Departamental de Derecho Internacional Público y
Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias de la Información**

Programa de Doctorado

“Relaciones Internacionales, Unión Europea y Globalización”

Tema:

**Las innovaciones de la Unión Europea en el sistema de
negociaciones internacionales**

**Director: Dr. Rafael Calduch Cervera
Catedrático de Relaciones Internacionales**

**Yleana Margarita Cid Capetillo
Mayo de 2013**

Las innovaciones de la Unión Europea en el sistema de negociaciones internacionales

Yleana Margarita Cid Capetillo

Índice

<i>Abstract</i>	I-XVI
Introducción	4
1. Marco teórico de las negociaciones internacionales	14
1.1. La dicotomía básica de relaciones internacionales	21
1.1.1. Relaciones internacionales y conflicto	21
1.1.2. Relaciones internacionales y cooperación	31
1.2. El lugar de las negociaciones internacionales en las diversas corrientes doctrinales	41
1.3. Estrategia de negociación internacional	75
1.4. El papel del líder en las negociaciones internacionales	84
2. Política exterior, diplomacia y negociaciones	102
2.1. Elementos constitutivos de la política exterior	108
2.2. Medios de la política exterior	122
2.3. Agenda	130
2.4. Escenarios	136
2.5. Interés nacional	143
2.6. Seguridad y Defensa	160
2.7. Las visiones predominantes sobre seguridad y defensa en Estados Unidos y la Unión Europea	201
3. El impacto del contexto internacional en la Unión Europea	237
3.1. Interdependencia y globalización	247
3.2. Persistencia del conflicto y de la violencia: paz y guerra	263
3.3. Principales retos para la Unión Europea	290
4. Innovaciones de la Unión Europea en materia de negociación internacional	342
4.1. La relación de la Unión Europea con Estados Unidos	350
4.2. La PESC y la PESD y la participación de la UE en la solución de conflictos, la prevención y la gestión de crisis	373
4.3. La diplomacia de Javier Solana: Ato Representante / Secretario General	406
Conclusiones	421
Anexo: Cuadro comparativo de los principales acontecimientos del contexto internacional y de la Unión Europea 1999-2009	430
Bibliohemerografía y documentos	461

Cuadros

1.	La agenda del siglo XXI	16
2.	Clasificación de conflictos	25
3.	Corrientes de Investigación	38
4.	Relaciones propuestas entre los ingredientes del liderazgo y el cambio	95
5.	Agenda de la ONU	135
6.	Instituciones políticas de tendencia e impacto global	136
7.	Instituciones económicas de tendencia e impacto global	140
8.	El objeto referente de la seguridad	173
9.	Gasto militar por países en relación al Producto Interno Bruto	190
10.	Gabinete de las dos administraciones de George W. Bush	209
11.	Poder de las ETN	254
12.	Índice de globalización por países (2009)	257
13.	Países en conflicto armado o en tensión que disponen de importantes yacimientos de petróleo	269
14.	Países africanos en conflicto armado o en tensión con presencia de diamantes sangrientos desde la década de los noventa	270
15.	Conflictos armados en 2006	283
16.	Evolución de las tensiones y disputas de alto riesgo	284
17.	Escenarios de tensión menor	284
18.	Principales exportadores e importadores de armamento en 2005	289
19.	Distribución de Competencias en la Acción Exterior y la PESC	376
20.	Diferenciación estructural entre Acción Exterior y PESC	376
21.	Operaciones de prevención de conflicto y gestión de crisis de la Unión Europea	387
22.	Gasto militar por país	340
23.	Participación nacional o regional de las ventas de armas de las Top 100 del SIPRI en 2008	405

Abstract

Innovations of the European Union in International Negotiation System

Yleana Margarita Cid Capetillo

In this research work, presented to obtain the PHD in the Program "International Relations, European Union and Globalization", under the direction of PhD Rafael Calduch Cervera (Professor of the Complutense University of Madrid) I intent to demonstrate that:

In international negotiation, from a global perception, during the first decade of the 21st Century, more precisely from 1999, when the Common Foreign and Security Policy (CFSP)¹ and the European Security and Defence Policy (ESDP) were promoted, to 2009 –when the Lisbon Treaty was launched–, the European Union has taken up consistent and relevant innovations which have strengthened the international negotiations system. So it is important to assure their continuity and consolidation in order to offer a balance to the harmful practice of searching solutions through the warmongering via which, for worst, far from resolve problems, unchain new ones and increase the previous.

¹ "If we use as a reference the first allusion to the Common Foreign and Security Policy (CFSP) in the Treaty of Maastrich, that in Article J.4 states *'The common foreign and security policy shall include all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence'*", as well as its subsequent strengthening by means of the Amsterdam and Nice Treaties, over the last ten years has been development in structures procedures and concepts that has ultimately allowed the launch, not without difficulties, of real crisis management operations under full EU responsibility." ALFONSO-MEIRIÑO, Arturo. "Chapter One. Establishment of the European Defence Agency: A key milestone in the process of constructing European defence". European Defence Agency: Past, Present & Future. Ministerio de Defensa, Madrid, 2010, p. 20.

Common Foreign and Security Policy (CFSP)² and the European Security and Defence Policy (ESDP), under the responsibility of the European Council and conducted by Mr. Javier Solana as High Representative/ General Secretary, introduce an important innovation in the manner international affairs are conducted. The European Union makes a choice for pacifism and support to international institutions. In the contrary extreme, George Bush's government chose the use of force and unilateralism.

On the methodological aspect, I apply a deductive scheme beginning with a wide explanation of theoretical, conceptual and analytical tools which are the basis for the comprehension of "international negotiations" and "foreign policy" as a substantive part of the *material object* –international relations- of our discipline and also of the *formal object*³ –International Relations-. In both cases (Chapter 1 and 2) there is a review of the state of the art trying to refer to the classical conceptions in which the most relevant schools of thought and authors root within the contemporary debate. With this background I present my own perception on the matter. In Chapters 3 and 4, besides a wide bibliography and hemerography there are a number of first hand sources, such as documents, which bring necessary historical, statistical and doctrinarian data to understand the complexity of globalization

² "If we use as a reference the first allusion to the Common Foreign and Security Policy (CFSP) in the Treaty of Maastrich, that in Article J.4 states '*The common foreign and security policy shall include all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence*', as well as its subsequent strengthening by means of the Amsterdam and Nice Treaties, over the last ten years has been development in structures procedures and concepts that has ultimately allowed the launch, not without difficulties, of real crisis management operations under full EU responsibility." ALFONSO-MEIRIÑO, Arturo. "Chapter One. Establishment of the European Defence Agency: A key milestone in the process of constructing European defence". European Defence Agency: Past, Present & Future. Ministerio de Defensa, Madrid, 2010, p. 20.

³ Following the notions offered by Rafael CALDUCH CERVERA, in his book Relaciones Internacionales. Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991, 412 pp.

and the current state of international society during the first decade of the 21st Century.

International relations have at its core the contradiction between war and peace but in recent explanations it is expressed as conflict and cooperation. It is so because the States, as the main international actors, are involved in a "struggle for power"⁴ as a result of a conflict of interests. I assume that the European Union has raised a challenge to this scheme that has prevailed for more than 365 years (since the Treaty of Westphalia) because of its performance as a non State actor and has been able to develop a peaceful external policy at the same time that promotes conflict resolution of dispute through negotiation and concertation.

International negotiation as a system develops according to an agenda which contains themes of high politics (peace and war) and low politics (economics, society and welfare) and take place in multilateral, regional and bilateral scenarios where international organizations, regional alliances, States and leaders interact.

The world faces international conflict when there is a clash of interests between two or more international actors and it can come to a crisis which only can be solved by two vias: diplomatic negotiation or war. When pacific routes of crisis solving fail it is most possible that States come to a war with the use of force by military means. There are several classifications of conflicts⁵ distinguishing the non violent from those clearly violent. Many authors have discussed about their causes⁶ and their roots, in example: the individual, the society or the international system. In the late, the persistence of anarchy and the quality of sovereignty of the States bring an environment

⁴ This idea is expressed in: MORGENTHAU, Hans. Politics among Nations. The struggle for power and peace. Alfred A. Knopf, First Edition 1948, 489 pp.

⁵ See: CALDUCH CERVERA, Rafael. Dinámica de la Sociedad Internacional. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Colección de Información y Comunicación, Madrid, 1993, pp. 208-210.

⁶ See: PADILLA, Luis Alberto. Teorías de las Relaciones Internacionales. La investigación sobre la paz y el conflicto. IRIPAZ, Guatemala, 1992. And FISAS ARMENGOL, Vicenç. Introducción al estudio de la paz y de los conflictos. Ed. Lerna, Barcelona, 1987.

in which States become “the wolf” of States.⁷ That is so because of the lack of a world government.

Speaking about peace, it has been said that it has never being absolute. There is not a stage in history where peace prevails in a persistent and assured way. But we can find times and places where cooperation and negotiation prevails. The more of 60 years of the European Union prove that it is possible to reach that state of international coexistence. I have to say that this is not an abandon of national interest and claudicating in the search of influence and power. On the contrary, it supposes that it is possible to reach it by cooperative strategies. There have been many studies, research programs and authors worried about the nature of peace.⁸

To conclude this point, I propose that in the dichotomical scheme of the international relations we must introduce the element of *development*, otherwise we confront the risk of forgetting that the main purpose of politics should be the welfare of society.

To study international negotiations implies to know the different approaches “contending” in our discipline,⁹ because the way we understand them depends on the frame we accept to explain international relations. So, it is remarkable the difference in the explanation offered by realists (in example MORGENTHAU) and utopists (WILSON), thought the idea and the notion of international negotiations are introduced only with the scientific revolution of the fifties and sixties. Through games theory, decision-making and simulation there were a huge contribution to explore the manner decision makers act from “rational choices.” Many books were published then, for example Thomas SCHELLING, Strategy of Conflict¹⁰, Anatol

⁷ According to a Hobbessian perspective.

⁸ See: FISAS ARMENGOL, Vicenç. *Introducción al estudio de la paz... op. cit.*, pp. 86-87.

⁹ See: DOUGHERTY, James E. & PFALTZGRAFF, Robert L. *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*. Lippincott, 1971, 416 pp.

¹⁰ Originalmente en Oxford University Press, Nueva York, 1960.

RAPOPORT, Fight, Games and Debates¹¹ and Fred Charles IKLES, How Nations Negotiate.¹² And they became classics.

It is important to point out the notion of strategy, both: in security and defence policy and in international negotiations. As I did before, there is a brief review of classical thought, from KAUTILYA,¹³ Sun-TZU¹⁴ to VON CLAUSEWITZ, Alfred Thayer MAHAN, Thomas SCHELLING, among others, to conclude myself that

In international negotiations, *strategy* implies a summary of decisions and actions that a player displays through plans, organization and its own capabilities to reach its objectives. These processes implies to fix specific tactical which are defined and applied during the development of a particular negotiation, according to the logistics prepared previously, such as human, material and informative sources, which must be on the basis of the strategy as well of tactic.

To finish this chapter I make a review of the *leader* in international negotiations –statesman, diplomat, politician, as a decision maker who conducts the process from the top. There are some interesting classifications about the different kind of leaders, their relationship with their political bases, their attitude in front of change, and the way they make decisions.¹⁵ Finally, as I assume that Mr. SOLANA constitutes a good model of leadership in international negotiations I quote some of the lessons we can learn from his practice.

In the second chapter there is an analysis of foreign policy, diplomacy and international negotiations. It is generally assumed that foreign policy is a

¹¹ RAPOPORT, Anatole. University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich., 1960, pp. 25-43.

¹² IKLES, Fred Charles. Praeger, Nueva York, 1964.

¹³ See: KAUTILYA. Arthashastra. GUERRERO, Omar (Prólogo y edición). Traduc. Araceli Carranza Contreras, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2008, 584 pp.

¹⁴ TZU, Sun. El arte de la guerra. Ed. Edaf, Madrid, 2003.

¹⁵ See: HERMANN, Margaret G., "Leaders, Leadership, and Flexibility: Influences on Heads of Government as Negotiators and Mediators", en The Annals of American Academy of Political and Social Science, vol. 542, SAGE Periodical Press, Thousand Oaks, Ca., noviembre de 1995, pp. 165-166.

privative attribution of the State, as the primary international actor, that it is a public policy and it is the government who exert it. But things are changing. Nowadays, the monopoly of the State is challenged by the presence of other actors, among whom the European Union, as a whole, is developing its own foreign policy and at the same time each of its country members has its particular one.

To understand the concept of foreign policy, I point out that I will focus only in the political part of it. It means that in this research there will not be a consideration of the economical or social aspects because the purpose is to examine the problems of war and peace –or, as I said before, of cooperation and conflict–. It is important to say that in each analysis it is necessary to have in mind the coordinates of time and space and the notion of continuity and change, so theory has to be applied in a particular case having this into account.

Foreign policy then is related to the central policies of national security, national interest and defense, and has an internal purpose which is to contribute to the maintenance, preservation and strength of the State itself, its population, territory and government; and an external purpose which is marked by the will of promoting its values, its project and its view about how international relations must be conducted. In the developing of this policy, the State puts in action two different types of means: military and diplomatic, both interconnected and interdependent but it is each State whom decides the balance among them. This is why the main institutions involved in foreign policy are the Army and the Foreign Service. Raymond ARON used to say that the actors of international relations and foreign policy are “the soldier” and “the diplomat”.¹⁶

¹⁶ See: ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy. First edited in 1962. In spanish : *Paz y guerra entre las naciones*, Traduc. Luís Cuervo, Alianza Editorial, Madrid, 1985.

Foreign policy is implemented through an agenda which include all the matters that worry and occupy the States, depending on which the State assign the resources, the strategies and tactics, the means or tools to be applied and the channels chosen to conduct its actions. There is an international agenda and a good example of it is the one integrated by the UN¹⁷ including themes as development, peace, rights and humanitarian issues. But, at the same time, each States has its own agenda depending on the matters, the scenario, capabilities and interests that assume as relevant for itself.

It is also important to consider the scenarios in reference to foreign policy because those are the formal or informal spaces where international actors meet to negotiate. It is possible to distinguish between bilateral, regional or multilateral scenarios. The European Union has demonstrated its interest to act in most part of the international scenarios, but it concede the higher attention to the UN, the economical organizations (such as WTO or IMF); NATO –because of its Atlantic vocation; the Mediterranean space, among others.

Another important issue to consider when the notion of foreign policy is analyzed is *national interest*. As it is well known, it is a most relevant issue in the mainstream of our discipline. It was Hans MORGENTHAU who pointed that: "The main signpost that helps political realism to find its way through the landscape of international politics is the concept of interest defined in terms of power."¹⁸ But many authors have debated around this idea giving interesting contributions to apply the notion in different moments and spaces.

Continuing with the analysis of foreign policy I study the notions of security and defense, again taking into account the original ideas in classical

¹⁷ See: <http://www.un.org/es/development/>, <http://www.un.org/es/peace/>, <http://www.un.org/es/rights/> and <http://www.un.org/es/humanitarian/>

¹⁸ See the second principle of political realism, in MORGENTHAU, Hans. *Politics among Nations... op. cit.*

philosophers such as GROTIUS, HOBBS and KANT because most theories in International Relations roots in one or another of them. The State's principal purpose is to secure its society, territory and government against the objective existence of threats. A basic definition of a threat is "a set of integrated circumstances that constitute a potential factor of harm which, under certain conditions, can be produced."¹⁹

At the present time it is a common practice that States (especially in developed countries) work out their vision about security and defense, elaborating and transmitting its doctrinal and programmatic vision to society (national and international) in a document presented as the "National Security Strategy". In this research I analyze the case of Bush's and Solana's documents to compare the differences between them because it is there where we can find the opposite positions about how they faced in their time international politics.

The counterpart of security is defense which is an important element of the State based on the monopoly that it exerts of legal and legitimate use of force. The consolidation of the State has been historically linked to the creation and strengthening of armed forces and in modern times they are institutionalized under national armies, subordinated to civil powers. That means that the Chief of State is the supreme commander of the armed forces: army, navy and air forces.

There is a set of elements which has been created through the particular history of each society and that depend on objective conditions (such as geography, resources, technological and productive capacities, demography, traditions and social values, in close relation to the place a State occupies in the world and its links to other actors) on which depends

¹⁹ FUENTES VERA, Juan A. "Hacia un política de seguridad nacional: elementos para la discusión", en Revista Política y Estrategia, N° 119, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Santiago de Chile, enero-junio de 2012, p. 93. Citando a LAÍÑO, Aníbal. "Una aproximación teórica al concepto de Defensa", mimeo, Ágora, Centro de Estudios Internacionales, Buenos Aires, octubre de 1991, p. 35. Translation by the author.

the possibility of planning, building and putting into action the imperative institutions to secure the defense.

From long time ago, States have accomplished their own defense capacities with other sources, such as military alliances. From the second half of 20th Century that practice is perceptible in the creation of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (1947), NATO (1949), ANZUS (1952), SEATO (1954) and CENTO (1955), besides a number of bilateral treaties as those signed among United States, France or Great Britain with countries of Africa, Asia and Middle East.

European countries, since the creation of the European Economic Community have worried about their defense. First it was proposed in 1952 the European Defence Community but it was rejected by France; the Western European Union created in 1948 by the Brussels Treaty, amended by a Protocol signed at Paris in 1954, and finally dissolved in 2010; the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), which "traces its origins to the détente phase of the early 1970s, when the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) was created to serve as a multilateral forum for dialogue and negotiation between East and West. Meeting over two years in Helsinki and Geneva, the CSCE reached agreement on the Helsinki Final Act, which was signed on August 1st 1975."²⁰ There is also EUROFOR and EUROCORPS, but on defense terms NATO continues to be the strongest institution to secure Europe and in general the Atlantic space.

In this point, we introduce the predominant visions in the United States and Europe. In the first case it is well known that the United States as a world power has a long tradition in doctrinaire and material policies of defense. During the second part of 20th Century it was invoked by the threat launched by the USSR and the socialist bloc and its policy of

²⁰ OSCE. History, in <http://www.osce.org/who/87>

deterrence with the support of advanced military technology and the development of nuclear weaponry.

But, as I center my research in the period of 1999 to 2009, I focus on George Bush's security and defense policy. Though during that lap two years of William Clinton's Administration and one year of Barack Obama's are included, it is my intention to compare the manner Bush implemented his national strategy with the actions of the European Union through its Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the European Security and Defence Policy (ESDP), conducted by Mr. Javier Solana.

In the first case we have to remember that Bush's Administration confronted in 2001 the terrible events of 11-S, which triggered a strong fight against terrorism. But several authors are critical about the measures implemented short after those events pointing out that it was strange that George W. Bush from the beginning of his mandate created a "war cabinet" including well known "hawks", some of them experts from the Iraq war during the government of his father.

The case is that he began launching the *"USA-Patriot Act. Uniting and Strengthening by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism"* and its *National Security Strategy* (20th September, 2002). At the same time he planted the main threat in rogue states (as Iran and North Korea) and the concept of preventive war, emphasizing the notions of "preemptively" and "preemption". In his second National Security Strategy on March 2006, he began his document with the phrase "America is at war", so it was marked by continuity.

In the case of the European Union it is well known that during the franco-british meeting in Saint Malo, France, in 1998 the idea of an European defense policy was launched resulting in the creation of the CFSP and ESDP. Nevertheless it is till 2003 when Mr. Javier SOLANA announced the European Security Strategy *"A Secure Europe in a Better World:*

European Security Strategy". Among many interesting sentences, the document pointed out that "No single country is able to tackle today's complex problems on its own." It set out the strategic objectives explaining key threats and making its bet for effective multilateralism. The singular aspect of those two strategies is presented in a more precise manner in this research work.

In Chapter 3, "The impact of international context in European Union" I make a brief list of the main topics that worry and occupy international society during the first decade of 21st Century, in a context of interdependence and globalization, which has been accomplished with important events in international politics, such as: the disintegration of the socialist bloc which provoked an increase on the number of UN member countries; a democratic wave which extended all over the world; the absence of international wars *vis a vis* a permanent state of conflictive situations in local level but with international impact. All of this under the frame of a neoliberal economy.

But globalization has in its essence certain contradictions because although it generates a big amount of richness, it is also true that there is a huge concentration of it and middle classes carry on must part of the costs. No doubt it also increases extreme poverty. On the other hand it has caused the worst economic crisis ever known since 1929.

In the international context I also analyze the persistence of conflict and violence. The current conflicts in international society can be classified according with their relation with political power; with the binomial autonomy-independence; and with natural resources, territory and population.²¹ But I find also those related with ethnicity and vicinity. The fact is that at the beginning of the 21st Century there are many armed conflicts all over the

²¹ CAÑADAS FRANCESCH, María, *et. al.*, Alerta 2007. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Ecola de Cultura de Pau, Icaria, Editorial, Barcelona, 2007, p. 16.

world and it cannot be dissociated from the commerce of weaponry, and that the market is mainly dominated by companies of developed and powerful countries (including some members of the European Union).

The persistence of conflict in the world challenges the European Union who tried to face it in its neighborhood, in the Middle East, in Asia and mainly in Africa, where many countries faced horrible and lasting internal and regional conflicts which caused a big amount of death, migration, and hunger with an increase of poverty (despite the richness of natural resources in their territories).

Finally in the last chapter of the thesis I analyze the “Innovations of the European Union in international negotiations”. First of all I make some clarifications about the idea of EU as an international actor because it is related with its capacities of influence in the world. In this level the Union distinguishes among “external action” and “foreign policy”. There are important differences that one has to retain to understand the role played by this institution in the international scene: the first one is a supranational policy under the responsibility of the European Commission and the second one is intergovernmental, it is managed by the Council with the assistance of the High Representative / General Secretary, and it is integrated in **CFSP** and **ESDP**. I will focus only on the second one because the way it was conducted between 1999 and 2009 allowed the EU to introduce a different perspective of problem solving, especially in the cases of crisis, wars and conflicts but also in the maintenance and peace building. It is with its actions during this period when the European Union reaches the higher level of presence, prestige and confidence in the world.

In the first part of this chapter I analyze the relationship between the United States and the European Union because of the historical and current links they have and from the beginning it has been my purpose to find out

their coincidences and differences in their participation in crisis solving during the first decade of the 21st Century.

There is no doubt that the links among these great powers is multidimensional. They share values, interests and compromises in economical, social and political issues. But I am interested only in the last one, especially regarding security and defense. NATO, of course, is the main scenario in this area. Since 1949 the Atlantic policy has been strengthening and expanding. It was supposed that it was created to face the socialist threat and that it should disappear when the USSR and its bloc collapsed, but instead of this it grew including ex socialist Eastern European countries. Nevertheless it is evident that the United States has a strongest relationship with some European countries so we can perceive a bilateral vocation, in example with UK, and in that channel USA feels more confident.

The European Union is quite interested in having an institutional relationship with USA and it goes back to 1954 when the Commission established an office in Washington. In reciprocity, USA opened its own in Brussels in 1961. But it was until 1990 when both sides signed the "Transatlantic Declaration on EC-US Relations"²² and in 1995 they established the "New Transatlantic Agenda".²³

The bilateral relationship has had some good and some not so; we can detect lapses of near collaboration and other of tension, distancing or even confrontation, although those situations have been managed with the most proper diplomatic manners. During the period here delimited the tensest moments appeared after S-11 when some European countries assume in UN a position opposed to George Bush's.

There are a number of issues referred to international politics in which both parts have opposing positions, as in example the Kyoto Protocol; the

²² See: http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf

²³ See: http://eeas.europa.eu/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf

National Missile Defense Act, adopted in 1999 by USA; the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT), approved by UN on September 1996, among others in economical aspects.²⁴ Despite this, the EU deployed a strategy focused on prevention, protection, prosecution and reaction on terrorism in a collaborative relationship with USA.

My point is that meanwhile USA was centered in fighting against terrorism, focused on Iraq and Afghanistan, the European Union was worried on the consolidation of its foreign policy –both, in security and in defense levels–, and one of its most successful actions were marked by its participation in peacekeeping operations (under UN mandates or NATO programs or by its own). They follow the “Peterberg Tasks” which are an essential part of ESDP.

They were explicitly included in the Treaty on European Union (Article 17). The Treaty of Lisbon (Article 42 of the TEU) complements the range of missions which may be carried out in the name of the European Union (EU). From now on, they cover:

- humanitarian and rescue tasks;
- conflict prevention and peace-keeping tasks;
- tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking;
- joint disarmament operations;
- military advice and assistance tasks;
- post-conflict stabilisation tasks.²⁵

During the period we are centered in, the EU deployed 21 missions on conflict prevention and crisis management under CFSP and ESDP. In the body of the thesis there is a tableau with a description of each one.

Speaking of defense, the main disadvantage of the European Union – compared with other super powers– is the low participation of military expenditure in the budget by country. The EU is aware of this situation and

²⁴ See: <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/CTBT.shtml>

²⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_en.htm

that is why it decided to create the European Defence Agency,²⁶ which was announced July 12, 2004.

With the Amsterdam Treaty it was created the figure of the High Representative (Title V. Provisions on a common foreign and security policy Art. J.8.3. "The Presidency shall be assisted by the Secretary-General of the Council who shall exercise the function of High Representative for the common foreign and security policy."²⁷). The singularity of this position is that the person who would occupy it was at the same time Secretary General of the Council, Secretary General of the European Western Union and Deputy Director of the European Defence Agency. But, of course, he worked under the mandate of the Council as the maximum organ responsible of making decisions on foreign policy.

It was Javier SOLANA MADARIAGA who was elected in October 1999 to occupy the chair. He used to be Secretary General of NATO (1995-1999) and during his mandate there he had to face a set of problems, conflicts and the implementation of particular operations. No doubt, it was a difficult period but he had a good performance and the prestige he gain there (besides his long career in Spaniard policy) made of him a good candidate, so he was elected by consensus.

During the performance as High Representative Mr. SOLANA deployed his best qualities as negotiator. His support to the Council was well appreciated and he worked hard to implement the decisions dictated by it, but there is no doubt that he had to make some decisions or manage to advice it in critical situations.

As a result of his successful career, Mr. SOLANA has received many important awards given by institutions, governments and universities. There is a sum of lessons which students, future diplomats and politicians can

²⁶ See: European Defence Agency: Past, Present & Future. (Prologue Constantino MÉNDEZ MARTÍNEZ), Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, España, 2010, 269 pp.

²⁷ <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>

learn from his experience. I collect some of them from his books, articles or speeches.

In the last part of the thesis, I refer to the importance of international negotiations and the necessity to impose its practice in current world affairs. During the ten years of CFSP and ESDP²⁸ a European style of negotiating was developed even though those were difficult years. EU's will to transit by channels of pacifism, negotiation and political dialogue has to be confirmed and strengthened and has to be continued recovering the long experience it has accumulated in crisis management and peace building. It was not pointed out in the discourses at the Nobel Prize Ceremony in December 2012 which were centered in the achievement of peace in the continent for more than sixty years but besides it is worth to recognize its contribution in other regions of the world.

²⁸ From the launching of the Treaty of Lisbon this policy changed: "There is a specific reference (article 28A.3) to making available military and civilian (including multinational forces) capabilities for the implementation of the **Common Security and Defence Policy**. This paragraph essentially incorporates ESDP (a term which has never existed in the text of the Treaties) in a more transparent and detailed manner and within the text of the Treaty under the new heading Common Security and Defence Policy. QUILLÉ, Gerrard, "The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP", Directorate General External Policies of the Union, European Parliament, February 2008, p. 6.
<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200805/20080513ATT28796/20080513ATT28796EN.pdf>

Introducción.

En el presente trabajo se parte de la apreciación de que la sociedad internacional del siglo XXI ha alcanzado un grado de complejidad que, sin embargo, no la hace distinta en lo esencial de la que se empieza a conformar a partir del desarrollo del sistema westfaliano que arranca en 1648. Se trata de una sociedad eminentemente interestatal que contiene en su seno la contradicción básica entre la guerra y la paz.

A lo largo de su amplia trayectoria de 365 años, esta sociedad que se caracteriza por la dinámica y la transformación permanentes, ha tenido etapas que “golpean” a la humanidad de manera mucho más contundente y que llevan –con más frecuencia de la necesaria– a reavivar el debate sobre el cambio y el advenimiento de “nuevas” condiciones, actores y procesos como si en el pasado mediato (e incluso de más largo plazo) no hubieran ya marcado su acción, su presencia y su influencia en la totalidad del sistema.

Para sustentar nuestra visión acerca de las relaciones internacionales, nos vamos a apoyar en la idea de Kenneth WALTZ, en el sentido de que aún los trascendentales acontecimientos que se han suscitado en el mundo a lo largo de las recientes dos décadas no provocaron un cambio **de** sistema, sino uno **en** el sistema¹, aunque –como todos sabemos– impactaron en la teoría de Relaciones Internacionales llevando a muchos analistas a plantear la necesidad de buscar nuevos paradigmas, enfoques, modelos o conceptos que dieran fe de la “nueva sociedad internacional” que se estaba conformando.

La polémica se concentró en el lugar y el papel del Estado en las relaciones internacionales y, por consecuencia, en la descomposición de la jerarquía en los asuntos que integran la agenda internacional.² Así, lógicamente, se asumía que

¹ Ver: WALTZ, Kenneth. “The Anarchic Structure of World Politics”, en ART, Robert J. y JERVIS, Robert (eds.). International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues, Longman Publishers, New York, 2003 pp. 29-49. Y también se recomienda: KRASNER, Stephen, “The State is Alive and Well”, en *idem.*, pp. 551-556.

² Esta idea ya es propuesta por Robert O. KEOHANE y Joseph S. NYE. Poder e interdependencia. La política mundial en transición. Traduc. Herber Cardoso Franco, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, 1988, 305 pp.

los temas de carácter político militar perdían su primacía e incluso su importancia era relegada a un lugar por debajo de los asuntos económicos y sociales.

Al adoptar una línea ortodoxa en el análisis de las relaciones internacionales, sin embargo, no ignoramos la propuesta ontológica que señala que en la sociedad internacional los procesos se manifiestan eminentemente en condiciones de continuidad y cambio. La sociedad internacional en estos 365 años ha cambiado, evidentemente no es la misma, ha madurado en sus contenidos y se ha vuelto más compleja e interconectada pero en su esencia continúa funcionando con sustento en la lógica que le da sentido desde sus inicios: es la sociedad interestatal que contiene en su seno la dicotomía básica de la guerra y la paz como producto de una situación de anarquía (que intenta ser regulada y gobernada a través de la organización, el derecho y los regímenes internacionales pero que sigue dependiendo para su funcionamiento de la voluntad soberana de los Estados). Ésta es la forma que ha adquirido una sociedad internacional que ha evolucionado bajo el predominio del desarrollo capitalista que quizá hoy más que nunca se ha “planetarizado”, bajo las leyes que conforman su esencia.

En este sentido, el estado actual del desarrollo del capitalismo en el mundo se ubica en una etapa a la que se ha venido denominando de “globalización”. Ya en otra parte hemos sostenido que a lo largo de sus más de 500 años de vida, el capitalismo ha transitado, de acuerdo a la lógica de la producción de la riqueza, por grandes etapas a las que se ha reconocido como mercantilismo, industrialización y, ahora, globalización.³

Pero, a través de esta larga historia y hasta la actualidad, el Estado continúa desarrollando su acción protegido por el ropaje de la soberanía que permite sustentar el principio jurídico de la igualdad frente a sus pares, al mismo tiempo que se reserva con carácter monopólico ciertas atribuciones que otros “actores” de las relaciones internacionales, hasta la fecha, no le pueden disputar.

En este mundo de Estados soberanos, la relación entre ellos sigue caracterizada por situaciones de guerra y paz, aunque en su interpretación más

³ En, “Más sobre el debate acerca de la globalización”, en Política y Cultura, No. 15, Departamento de Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, México, primavera de 2001, pp. 71-88.

aceptada en estudios más recientes, se definen como de conflicto y cooperación. La participación del Estado en la sociedad internacional se logra por medio de una política exterior que se basa en la noción de interés nacional que lo llevan a hacer explícita la percepción propia de su seguridad y, por lo tanto, de su defensa. El cruce de las políticas exteriores de las unidades que conforman el sistema internacional da vida a una política internacional (como uno de los componentes de las relaciones internacionales) que se desenvuelve por medio de una agenda global que es determinada por el momento histórico específico en la cual se ubican los temas que ocupan y preocupan a la sociedad en su conjunto, pero en la que, sin embargo, se pueden diferenciar asuntos de alcance regional (en algunos casos se habla de cuestiones hemisféricas, continentales o por zona geopolítica) o incluso bilaterales que están determinados por un orden internacional jerárquico en el que prevalecen normas (jurídicas y no jurídicas) que regulan y limitan las conductas por las que discurren las políticas exteriores. Sin embargo, como veremos más adelante, la agenda internacional no sólo está definida por los temas que preocupan al conjunto de la sociedad dado que las grandes potencias se abrogan la posibilidad de imponer aquellos que son principalmente de su interés a partir de las capacidades que poseen para que el resto de la sociedad se vea comprometida a asumirlos.

A partir de que se trasciende el umbral de la Guerra Fría, los analistas, observadores, políticos y aún la opinión pública expresaron su esperanza de que fuera posible “un mundo mejor” y que con la extensión de la democracia se redujeran considerablemente las condiciones que facilitaban la persistencia de la guerra entre las naciones. De alguna manera ese silogismo se comprobó, en la posguerra fría se han reducido los enfrentamientos bélicos *entre* los Estados a un nivel sin parangón en la historia. Sin embargo, otro tipo de conflictos se han elevado al grado de concentrar la atención de la comunidad internacional y que tienen lugar en ámbitos nacionales o locales pero que en múltiples ocasiones trascienden los límites de las fronteras, dando pie a zonas regionales de conflicto e inestabilidad. Se trata entonces de situaciones bélicas *intra* nacionales que por el volumen de pérdidas humanas y materiales que producen, porque siguen

incentivando a la industria y el comercio de armas (desde pequeñas hasta de destrucción masiva) y porque dan pauta a problemas que se proyectan más allá de su propio contexto original (refugiados, desplazados, violación de derechos humanos, hambrunas) obligan a la inversión de grandes esfuerzos políticos y diplomáticos.

A lo largo de este trabajo, vamos a sustentar la idea de que hay una marcada persistencia del conflicto que muy frecuentemente se traduce en situaciones de guerra y que estamos muy lejos de alcanzar condiciones para el logro de la paz, aunque encontramos muchas realidades que dan cuenta de la necesidad de la cooperación.

En esta situación, la realidad de las **negociaciones internacionales** se impone como un campo muy extenso de las relaciones internacionales en el cual se materializan tanto procesos de conflicto como de cooperación.

Los antecedentes históricos de las negociaciones internacionales se encuentran en la diplomacia,⁴ pero en su sentido más acabado se entienden plenamente como tales únicamente hasta la segunda mitad del siglo XX. Un repaso del estado del arte sobre este tema, que de acuerdo a algunos autores puede ser considerado como una subdisciplina de Relaciones Internacionales, nos demuestra que existe un *corpus* muy importante y consolidado que se ha integrado a partir de numerosas aportaciones aunque, debe reconocerse, principalmente producto de las universidades y centros de investigación de Estados Unidos.

Las negociaciones internacionales conforman la esencia funcional de la política exterior de los Estados que se guían por los principios básicos de interés nacional, seguridad y defensa. Por lo que, en este sentido, necesariamente están determinadas por las condiciones del poder y de la pugna permanente por alcanzarlo, reproducirlo o mantenerlo.

⁴ Durante mucho tiempo, la oposición en la política internacional fue visualizada entre guerra y diplomacia, de ahí que Raymond ARON señalara al soldado y al diplomático como los actores principales de las relaciones internacionales, en Paz y guerra entre las naciones, Traduc. Luís Cuervo, Revista de Occidente, España, 1963, 919 pp.

En la explicación de las relaciones internacionales han predominado dos visiones básicas que se delinean en lo que ha sido conocido como el *mainstream* o el cuerpo disciplinario tradicional:⁵ el idealismo, utopismo o liberalismo, frente al realismo, la política del poder o la visión estatocéntrica. Desde el momento en que reconocemos a estas visiones como paradigmas dominantes, aceptamos la existencia de numerosas teorías que se sustentan en conceptos centrales. El de **poder**, que da sentido a la política exterior y que se corporiza a través de nociones como interés nacional, seguridad y defensa, ha sentado su hegemonía en la explicación de la política internacional y, por lo tanto, de las relaciones internacionales.

Los estudios académicos inciden en la política real, a través de diferentes canales (asesorías, *think tanks*, incorporación de académicos en los aparatos de gobierno, difusión de la ciencia en medios de comunicación, análisis políticos de carácter público, etc.) y a través de estas mediaciones los paradigmas se convierten en guías que asumen los gobiernos para encauzar su acción internacional. Esto es mucho más evidente en las diferentes administraciones estadounidenses que son apreciadas, por los estudiosos, como de corte realista (Harry S. Truman, p. ej.) o idealista (Woodrow Wilson). Y todo ese marco teórico y práctico se refleja en las negociaciones internacionales que no son ajenas a los paradigmas dominantes en la disciplina sino que, por el contrario, son precisamente una de sus expresiones. Así, siguiendo a Harold NICOLSON, vamos a sostener que tanto la teoría como la práctica de la política y de la negociación internacional son interactivas.⁶ Aunque parezca evidente, es necesario hacer explícita nuestra idea de que el predominio de una visión de las relaciones internacionales y, por tanto, de la negociación, corre paralela a la que caracteriza a la acción política en un momento y en un espacio determinados.

Aunque la tradición de la diplomacia, de la que son herederas las negociaciones internacionales son eminentemente europeas, aquella en su

⁵ Dentro de él, muy difícilmente se ha reconocido al marxismo o al materialismo histórico dialéctico como un paradigma disciplinario dentro de Relaciones Internacionales, con muy pocas excepciones. En caso contrario, estaríamos hablando de tres paradigmas pero es obvio que esta visión del mundo no ha predominado ni en la academia ni en la investigación a pesar de que su potencialidad explicativa sigue siendo de gran valía.

versión más concreta fue eurocéntrica, mientras que éstas son estadounocéntricas.⁷ La práctica de la diplomacia en Europa maduró hasta reconocer la necesidad de prevenir la guerra, procurar la solución pacífica de los conflictos y utilizar instrumentos como el arbitraje, la mediación y los buenos oficios. La práctica de la política internacional de Estados Unidos se ha inclinado a enfrentar los conflictos desde una postura bélica.

Por supuesto, a lo largo de la historia de los Estados o de las regiones podemos notar oscilaciones entre posturas que favorecen la negociación y aquéllas que optan por el empleo de la fuerza. En los inicios de la participación de Estados Unidos en la política internacional, desde su independencia respecto a Gran Bretaña hasta la etapa entre las dos guerras mundiales del siglo XX, sus gobiernos y su opinión pública rechazaban la diplomacia europea por “maquiavélica”, elitista y belicista, adoptaban –entonces– una postura idealista.

Hoy en día, la estrategia para enfrentar el conflicto parece encontrar vías distintas –en muchos casos opuestas y hasta contrarias– y, mientras Europa, o más concretamente la Unión Europea se inclina por la prevención, la solución pacífica de los conflictos, el mantenimiento y la construcción de la paz a través del diálogo y la cooperación, Estados Unidos opta en la primera década del siglo XXI por la vía militarista. Puede argumentarse que ésta probablemente será una situación pasajera, propia de la administración republicana, pero lo que creemos es que están provocando un retraso en la búsqueda de nuevos y mejores instrumentos de negociación y que la agenda que transmitió George W. Bush a su sucesor (Barack Obama) no se cierra fácilmente. Los compromisos (sobre todo militares) contraídos no podrán ser eludidos por la(s) próxima(s) administración(es).

Mientras tanto, la Unión Europea, a pesar de los avatares que ha venido enfrentando en el proceso de institucionalización de sus políticas, muestra en ese periodo una importante maduración en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y en la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD). La esencia de

⁶ Ver *infra*, p. 47.

⁷ Es decir que la política internacional ha tenido en el “siglo americano” (XX) a Estados Unidos como centro de la acción.

esta política se enmarca en lo que en el cuerpo de este trabajo de investigación vamos a denominar la política *política*, para distinguirla de la política económica y de la política social y en su programa, como en su acción, tiene como núcleo la preocupación por participar como un actor internacional de peso e influencia en la solución de los conflictos internacionales.

Con ese objetivo como guía, la Unión Europea le encargó al Alto Representante/Secretario General (Mr. PESC) la ejecución y la conducción de la política exterior comunitaria, por lo menos hasta donde se ha logrado consolidar. En esa tarea, desde 1999 a 2009 a cargo de Javier Solana, encontramos la conjunción de la filosofía que guía a la Unión junto con la apropiada interpretación de ella que hizo Solana, aunando sus habilidades personales como negociador y el carácter que le imprimió a su papel.

En resumen, en este trabajo vamos a sostener que en las negociaciones internacionales, vistas globalmente, en la primera década del siglo XXI, de manera más precisa desde 1999, cuando en entran prácticamente en acción la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) hasta 2009 en que entra en vigor el Tratado de Lisboa, hay consistentes y relevantes innovaciones que ha aportado la Unión Europea y que deben tener continuidad y afianzarse a fin de contrarrestar la práctica nociva de buscar soluciones por la vía belicista que, lo que es peor, lejos de solucionar problemas, desencadena otros nuevos y agrava los existentes.

En el presente trabajo de investigación, el marco teórico que se plantea en el primer capítulo contiene nuestra propia visión de lo que vamos a entender por negociaciones internacionales, además de una revisión del estado del arte del tema.

En la parte de política exterior se presentan las ideas centrales para comprender la visión tradicional en relación con las nociones de seguridad y defensa que después serán centrales en el análisis de la que desarrolla la Unión Europea. Además, tendremos que argumentar cómo se produce el tránsito de una política exterior privativa del Estado a una de un proceso de integración que

agrupa a 27 estados hasta ahora, con lo que se producen niveles de “supranacionalidad”, sobre todo en lo concerniente a la acción exterior que se desarrolla por conducto de la Comisión, al mismo tiempo que de respeto de la voluntad soberana y el control de áreas estratégicas por parte de cada uno de los Estados parte, lo que implica el intergubernamentalismo que se expresa en la PESC y en la PESD y cuya conducción recae básicamente en el Consejo Europeo y el Consejo, con la participación del Alto Representante.

En el capítulo tercero nos interesa indagar el impacto del acontecer internacional durante la primera década del siglo XXI en la Unión Europea, en un contexto de interdependencia y globalización. En este apartado está la idea central de que es imprescindible reconocer la persistencia del conflicto en la sociedad internacional de nuestros días y que, por lo tanto, debe ser un tema al que hay que poner más atención en nuestra disciplina. La situación de conflicto en el mundo adquiere características muy particulares en una sociedad internacional globalizada. Aquí se hace una revisión del carácter de los conflictos que se están presentando en el mundo, sobre todo, concentrándonos en aquellos que tienen como causa cuestiones de vecindad, de control de recursos, de extensión de políticas armamentistas, comercio, tráfico y uso de material bélico. Es importante señalar que consideramos necesario profundizar en el conocimiento de la naturaleza de los conflictos porque su concreción específica en la primera década del siglo XXI le resulta muy cercana a la Unión Europea, al desarrollarse en regiones con las que geográfica y/o históricamente ha tenido o tiene vínculos muy importantes, especialmente África y la región de los Balcanes, aunque también se hace referencia a Asia.

En este difícil contexto internacional la participación de las grandes potencias se impone en la conducción del manejo de los principales asuntos que preocupan al mundo, desde los económicos hasta los de carácter eminentemente político que tiene que ver con los de paz y guerra o de seguridad y defensa. Las organizaciones internacionales, pero sobre todo la Organización de Naciones Unidas, tienen la misión de colaborar o conducir las acciones tendentes a la solución de conflictos y el mantenimiento de la paz, pero la historia, desde la

segunda década del siglo XX hasta la actualidad, demuestra –tanto para la etapa de diseño como de implementación de la política internacional– debe contar con el concurso de las naciones más fuertes. En este sentido, después de la segunda guerra mundial, Estados Unidos –como líder del bloque capitalista– se subroga el papel de potencia hegemónica intervencionista, pero cuando finaliza la guerra fría y el contexto internacional cambia radicalmente el juego político debe adecuarse a las nuevas circunstancias. No es casualidad, entonces, que la Unión Europea consolide en ese contexto su política exterior. Tenemos así que al iniciar la actual centuria, en amplias regiones del planeta se asienta la idea de que su participación impone una alternativa mucho más confiable y, sobre todo, de contrapeso a la unilateralidad estadounidense. Por ello, para efectos de la política internacional en curso⁸ consideramos como los actores más relevantes a la Unión Europea en estrecha relación con Estados Unidos.

Como parte sustantiva de esta tesis, sostenemos que hay un vínculo especial entre Estados Unidos y Europa en cuya concreción se denotan tramos temáticos e históricos en los que se ha logrado una clara coincidencia y cooperación y otros que implican temas y percepciones políticas en los que se manifiestan claras diferencias e incluso divergencias que han podido generar tensiones o distanciamiento pero que no necesariamente afectan de forma drástica a la relación de corresponsabilidad que ejercen en el mundo.

Es evidente que Estados Unidos es la súper potencia mundial y, desde el fin de la guerra fría, se ha conformado una realidad de unipolaridad político militar incuestionable. Sin embargo, la intensidad de la política internacional demuestra que la potencia hegemónica no puede actuar sola y que requiere de la coparticipación de sus socios/aliados no únicamente por razones de capacidades sino también por la necesidad de allegarse una legitimidad que sustente sus decisiones y sus acciones en la arena mundial. En este sentido, la relación con

⁸ A pesar de que reconocemos el hecho de que no son los únicos actores relevantes en la escena internacional. En todo caso, también destacan Rusia y China, además de Reino Unido y Francia –no sólo como miembros de la UE sino como Estados particulares. Sin embargo, para efectos de este trabajo de investigación no centraremos en los casos de las políticas exteriores de Estados Unidos y de la Unión Europea porque caracterizan casos paradigmáticos en los extremos de la negociación internacional en el periodo que estamos abarcando.

Europa sigue siendo imprescindible y muy valorada especialmente porque desde la segunda mitad del siglo XX, cuando inicia el proceso de integración que culmina con la construcción de la Unión Europea, el viejo continente asume una postura pacifista que la acredita ante la sociedad internacional y la hace confiable.

Sin embargo, en el periodo que se extiende desde 1999, cuando entran prácticamente en acción la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) hasta 2009 en que entra en vigor el Tratado de Lisboa –que es el mismo que abarca el desempeño de Javier Solana como Alto Representante– se marcan con más claridad las distancias que separan a la Unión Europea y a Estados Unidos en su manera de entender la realidad mundial en los temas de seguridad y defensa. No sólo las acciones políticas emprendidas sino también el sustento doctrinal que se manifiesta en los documentos estratégicos de cada una de las dos partes demuestran que asumen posiciones encontradas respecto a la manera de percibir la esencia de los problemas mundiales que se suscitan en ese lapso histórico, su causalidad, así como las estrategias y herramientas para buscar su solución.

En este sentido, **sostenemos que la inauguración de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), bajo la responsabilidad del Consejo y conducida por el Alto Representante/ Secretario General, marca una innovación importante en la manera de conducir los asuntos internacionales. La Unión Europea imprime un cambio drástico en las relaciones internacional al introducir el reto de implementar una política exterior conducida por un actor distinto a los tradicionales (específicamente un actor no estatal). Pero lo que queremos subrayar es que elige una vía (podríamos decir que asume una filosofía) que transita por el pacifismo y el apoyo en y a las instituciones. Mientras que el gobierno republicano de George W. Bush se inclina, en ese periodo, por el unilateralismo, la Unión Europea defiende la idea de fortalecer el multilateralismo, en plena concordancia con la Organización de Naciones Unidas (ONU).**

De tal manera, es notorio que los conflictos que se suscitan en el periodo que estamos estudiando concentran la atención de la Política Exterior de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, que tiene entre sus principales actividades numerosas misiones de carácter civil y/o militar (más de dos decenas) de prevención y solución de conflictos, gestión de crisis y mantenimiento de la paz, en las que invierte un considerable esfuerzo diplomático, de fuerzas militares y de presupuesto. Además de toda la actividad que tuvo que desarrollar en su gestión el Alto Representante/Secretario General, todo lo cual es la expresión del más alto nivel de diplomacia como resultado de la conjunción del nivel de desarrollo institucional, de los avances en el acervo comunitario, de la confluencia de voluntades políticas de los Estados miembros –principalmente los más grandes– y de sus mandatarios, pero también de las capacidades personales de quien asume el cargo: el señor Javier SOLANA, quien durante su gestión supo interpretar la voluntad del Consejo Europeo y representar a la Unión Europea con una importante proyección lo que lo calificó como un interlocutor destacado en los foros internacionales.

1. Marco teórico de las negociaciones internacionales.

Hay, por lo menos, tres maneras de aplicar el término de negociaciones internacionales. El primero tiene que ver con los asuntos que ocupan y/o preocupan a la comunidad internacional o a un Estado específico; en términos generales podríamos decir que engloban a los procesos que involucran a dos o más actores internacionales mediante la comunicación directa entre las partes de la que se deriva la obligación de seguir determinadas conductas generadoras de derechos y obligaciones, con el objetivo de buscar solución o dar salida a una situación determinada; en este sentido, nos referimos a **las negociaciones internacionales**, que consideramos el objeto material o la parcela de la realidad internacional que se constituye en nuestro foco de atención.

El segundo se refiere al estudio teórico, analítico, que se realiza sobre ese ámbito muy específico de las relaciones internacionales; algunos autores se

refieren a esta labor, que ya goza de una amplia tradición, como una nueva disciplina internacional y otros prefieren pensarla como una subdisciplina de Relaciones Internacionales o como un área de estudio; el término apropiado para referirnos a ella es **Negociaciones Internacionales** y puede y debe ser entendido como el objeto formal.⁹

El tercero es probablemente el más extendido y, en muchas ocasiones, confundido con el segundo y es el que se refiere al conjunto de técnicas –tácticas– que se recomiendan a los negociadores para enfrentar la experiencia concreta de una situación particular; para ser claros en el manejo, nos referiremos a éstas solamente como **técnicas de negociación**.¹⁰

En el primer sentido y dentro de un enfoque muy general del tema, podríamos plantear que los dos campos principales de las negociaciones internacionales son los de la paz y la guerra o, expresado de manera más adecuada, de cooperación y conflicto. Esto es válido si nos atenemos a una primera aproximación al problema, pero esos dos grandes rubros se especifican de acuerdo a las condiciones determinadas por el cruce de tiempo y lugar.

El listado de las negociaciones que ocupan a la sociedad internacional se identifica mejor si nos referimos a la “agenda internacional”.

Así, debemos iniciar con un ejercicio que nos permita identificar la agenda vigente en nuestros días y tratar de encontrar si hay cambios sustanciales con respecto a la que se pudo haber armado en otras épocas (recientes de preferencia).¹¹

⁹ Para las precisiones sobre objeto formal y objeto material, ver: CALDUCH CERVERA, Rafael. Relaciones Internacionales. Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991, especialmente pp. 20-27.

¹⁰ Existen muchos manuales sobre técnicas de negociación. A manera de ejemplo, se recomienda PILPG and Baker & McKenzie. The International Negotiations Handbook. Success through Preparation, Strategy, and Planning. The Public International Law & Policy Group and Baker & McKenzie, 2007, 72 pp. En especial : Chapter 5: Persuasion Techniques y Chapter 6: Negotiation Techniques, pp. 43-58. Por otra parte, Harvard Law School, en su Program of Negotiation ofrece permanentemente cursos sobre el desarrollo de habilidades en negociación y publica reportes, artículos y libros sobre todos los temas colaterales, ver <http://www.pon.harvard.edu/>

¹¹ En el apartado 2.3 se revisa con más detenimiento este tema.

Cuadro 1

La agenda del siglo XXI	
Temas económicos	Comercio Finanzas (Inversiones y Deuda) Tecnología Trabajo Transportes y comunicaciones Sistemas de producción
Agenda social	Riqueza (distribución, aplicación, etc.) Cultura Estado de bienestar (Educación y capacitación, Empleo, Salud, Vivienda, Recreación y ocio, p. ej.) Medio ambiente Migraciones Población Protección de minorías Igualdad de género
Agenda política	Defensa y seguridad Pactos y alianzas Armamentismo Conflictos regionales y locales Terrorismo Comercio internacional de armas

De esta clasificación de temas de la agenda internacional, podemos distinguir los dos primeros rubros que corresponderían a lo que ha sido identificado como “baja política” (*low politics*) y el tercero que corresponde a la “alta política” (*high politics*). Como afirma Brian White: “La diplomacia moderna ha visto diversificada su agenda y los temas que contiene se distinguen como ‘alta política’ (*high politics*) y ‘baja política’ (*low politics*) aquella asociada a los temas de guerra y paz y ésta vinculada con los temas económicos, sociales y de bienestar.”¹² Y, además, agrega que “otra característica de la ‘nueva’ agenda es que está frecuentemente conformada por asuntos altamente especializados que levantan dudas sobre lo adecuado del entrenamiento dado a los diplomáticos. Si la especialización

requiere de 'nuevos' diplomáticos retados en su competencia, su papel distintivo también ha sido retado por otras dos tendencias: el papel directo que los mismos líderes políticos frecuentemente juegan en la diplomacia y la tendencia creciente de los líderes políticos a nombrar enviados personales que los representen. Claramente, los diplomáticos profesionales ya no son los 'jugadores' únicos participando en el 'juego' diplomático y ahora gozan de mucho menos autonomía de la que los diplomáticos tradicionales tuvieron en épocas anteriores.”¹³

Asimismo, es importante identificar los escenarios¹⁴ en los que se realizan las negociaciones internacionales lo que nos conduce a los niveles en que se desarrolla:

Multilateral
Regional
Bilateral

De aquí, estamos en posibilidades de reconocer a los actores que se encargan de llevar a cabo las negociaciones

Organismos internacionales
Pactos o alianzas regionales
Estados
Líderes/Interlocutores

Las negociaciones internacionales de un Estado particular, ineludiblemente se enmarcan en la agenda internacional vigente. Ésta le impone el contexto general dentro del cual se mueve. Pero es sumamente importante ser conscientes de que las particularidades de la realidad propia y el momento histórico van a llevar necesariamente a un reacomodo de las jerarquías de los problemas y a una lucha para que se acepten el momento, las condiciones y las posibilidades para avanzar en la negociación.

Vale la pena acotar que, para esquematizar la agenda de un Estado particular, es necesario distinguir entre aquellos asuntos que se siguen “de oficio” y los que reciben la atención y la promoción por parte de los actores de más peso

¹² WHITE, Brian. “Diplomacy”, en John BAYLIS y Steve MARTIN. The globalization of World politics. Oxford University Press, London, 1997, p. 254.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Ver el apartado 2.4 donde se amplía este punto.

en la vida política, económica y social de un país. Fácilmente se va a encontrar que coexisten –al menos– dos agendas: la del Estado, personificado en el gobierno y la de la sociedad representada por grupos organizados.

Es, entonces, conveniente distinguir la política exterior de un Estado en donde están insertas aquellas negociaciones internacionales que son privativas de este actor primario de las relaciones internacionales pues sólo a él le son reconocidas las atribuciones de soberanía y autodeterminación y su capacidad de comprometer, mediante la firma de tratados internacionales, a la sociedad en su totalidad. Éste es el ámbito estrictamente público del acontecer mundial. Los entes o actores privados desarrollan negocios o contratos internacionales que sólo comprometen a las partes involucradas.

Tenemos así, una distinción entre las *negociaciones* y los *negocios* que se realizan en los ámbitos público y privado. En el primero, tomando en consideración que la representación formal del Estado recae en el gobierno y que éste se divide en tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, cabe destacar que las negociaciones se particularizan de acuerdo a la instancia de que provienen aunque, idealmente, deben ser concurrentes y partir de una estrategia de comunicación que, sin embargo, respete la independencia y la ausencia de jerarquía entre esos poderes.

Así, la negociación que realiza el Ejecutivo, a pesar de que en casi todo el mundo se identifica con la del Jefe de Estado o de Gobierno (Presidente, Primer Ministro), incluye en sentido estricto al equipo ampliado representado por los gabinetes: secretarios, ministros o jefes de departamento. Tradicionalmente se consideraba que en las secretarías de asuntos exteriores recaía la responsabilidad de manejar los asuntos internacionales, pero el avance de la interdependencia y la complicación de las agendas externas han provocado que todas las dependencias, en mayor o menor grado, manejen asuntos que trascienden los límites del Estado y que obligan a sus responsables a negociar con sus pares de otros gobiernos, de donde las dependencias de asuntos exteriores (Secretaría de Relaciones Exteriores, Ministerio de Asuntos Exteriores, Departamento de Estado

o el equivalente) tienen ahora sobre todo la responsabilidad de coordinar y dar seguimiento al conjunto de las negociaciones de carácter internacional.

La negociación parlamentaria o congresional (en un sentido más republicano), muy estudiada dentro de la Ciencia Política, ha tenido un desarrollo importante y permite identificar una amplia variedad de técnicas empleadas en el seno de los órganos legislativos para llegar a adoptar decisiones entre partidos políticos o sus representantes, de acuerdo a una determinada correlación de fuerzas políticas en el seno de un parlamento, congreso o corte. Indudablemente la negociación congresional tiene una vertiente internacional que está teniendo un activismo creciente y cada vez con más influencia como lo demuestran las reuniones interparlamentarias binacionales o regionales que periódicamente realizan los representantes legislativos de muchos países.¹⁵

La negociación internacional entre poderes judiciales ha recibido menor atención pero ello no implica que sea nula sino que refleja una laguna de estudio que sería necesario cubrir.

Cabe subrayar que en esta investigación nos centraremos en las negociaciones internacionales que se realizan en el nivel del Poder Ejecutivo.

En el marco teórico-conceptual, va a ser necesario referirnos a las actividades que se producen en el ámbito privado, en donde destacan –entre otras– la de tipo empresarial y la sindical. La empresarial ha dado lugar a toda una materia que es objeto de estudio en muchas universidades nacionales e internacionales y que se identifica como “negocios”, de donde se desprende “negocios internacionales”. La sindical atiende a toda la complejidad de negociación entre patrones y trabajadores. Esta materia alcanzó un desarrollo considerable que se tradujo en publicaciones que recogían propuestas

¹⁵ En este tema es interesante la aportación de RAMÍREZ Marín, Juan, LICONDE VITE, Cecilia, CABADA HUERTA, Marineyla y SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo. Diplomacia Parlamentaria. Cámara de Diputados, Expediente Parlamentario, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, s/f, 265 pp. Para un mapa de los escenarios en donde se realiza institucionalmente la negociación interparlamentaria, se recomienda el Capítulo III. Organizaciones Parlamentarias multilaterales, pp. 67-180.

importantes que han sido recuperadas por teóricos y prácticos de todas las ramas de negociación.¹⁶

Todos los tipos de negociación citados hasta ahora son susceptibles de trasladarse al nivel internacional, pero es justo reconocer que se distingue entre negocios internacionales para lo privado y negociación internacional para lo público. En este sentido, mucho se ha debatido acerca del acierto de la denominación o si más bien se debería hablar de negociaciones interestatales o intergubernamentales.

Yo considero que, por comodidad, podemos seguir hablando de negociaciones internacionales, pero reconociendo que se producen entre Estados a través de sus representantes gubernamentales pero con diferentes canales, pues se establecen entre mandatarios (como jefes del Ejecutivo); entre ministerios, departamentos o secretarías (con su distintos niveles); entre parlamentos, congresos o cortes (entre comisiones, de partido a partido o particulares); y entre integrantes del poder judicial.

Incluso ahora se habla de una paradiplomacia o diplomacia de las entidades federativas que es la que se realiza entre gobiernos estatales, autonómicos o provinciales y entre municipios o alcaldías de países distintos y que tienen como característica común el que las actividades implementadas eluden el paso por las instancias de toma de decisiones del gobierno central.¹⁷ En el caso de México, Jorge SCHIAVON ha identificado siete rasgos que permiten identificar las acciones emprendidas por dichas unidades y que, en cierta forma, son similares a las que se desarrollan en otras latitudes:

- 1) establecimiento de oficinas de representación de las entidades en capitales o ciudades de otros países; 2) organización de viajes

¹⁶ Véase, por ejemplo: COLOSI, Thomas R. y Berkeley, Artur Eliot. Negociación Colectiva. El arte de conciliar intereses. Traduc. Ricardo Calvert Pérez. Ed. Limusa, México, 1989, 223 pp.

¹⁷ En esta línea de análisis se recomienda el libro de DÁVILA, Consuelo; SCHIAVON, Jorge A. y VELÁZQUEZ, Rafael. Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. UNAM, México, 2008, 457 pp. Así como SCHIAVON, Jorge A. La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo. Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2007; ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael (eds). Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments, Frank Kass, London, 1999; RODRÍGUEZ GELFENSTEIN, Sergio. La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales. H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Gobierno del Estado de Chiapas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, 152 pp.

altamente publicitados de los ejecutivos locales a otros países; 3) envío de misiones de funcionarios locales al exterior; 4) organización de ferias internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo; 5) profundización de las relaciones con otras entidades federativas en el ámbito regional o sobre temas globales; 6) participación de funcionarios locales en los trabajos de reuniones u organismos internacionales y, finalmente, 7) apertura de oficinas de atención a comunidades migrantes en el exterior, particularmente en Estados Unidos.¹⁸

Las negociaciones internacionales frecuentemente son confundidas con los “asuntos internacionales”, creo que es conveniente recordar que la complicación, la diversidad y el dinamismo de “lo internacional” han provocado una considerable confusión en el manejo de términos y nociones, lo cual es muy comprensible en el caso del lenguaje periodístico o en el discurso político, pero que el estudioso de Relaciones Internacionales no puede permitirse.

1.1. La dicotomía básica de las relaciones internacionales.

1.1.1. Relaciones internacionales y conflicto

Entre los múltiples temas que se abordan en el debate académico sobre la naturaleza de la sociedad internacional, uno que es incuestionable es el que se refiere a la existencia de dos elementos sustantivos que la definen al cruzar los ejes de tiempo y espacio: la guerra y la paz.

Muchos autores han abordado la que denominamos dicotomía básica de las relaciones internacionales y todos ellos han contribuido en la comprensión de su desarrollo histórico, su específica expresión en un momento y en un contexto determinado, los instrumentos a través de los cuales se manifiesta y, sobre todo, la motivación que tienen los actores internacionales para recurrir a la guerra o a la paz como medio para la consecución de sus propios y particulares intereses.

La expresión “guerra y paz”, sin embargo, tiene una connotación que puede interpretarse como maniquea, en el sentido de que da la impresión de que se trata de antípodas o polos opuestos que tienden a alejarse. Parece, entonces, que cuando algunos actores internacionales se adentran más en una situación de guerra, tienden a alejarse en la misma proporción de la paz. Sin embargo, como

¹⁸ SCHIAVON, Jorge A.. “Las relaciones internacionales del Distrito Federal”, en *idem.*, p. 178.

señala Marcel MERLE: "La frontera que, teóricamente, separa la negociación [cooperación o paz] del recurso a la violencia [guerra o conflicto] es (...) ficticia. En la práctica, los actores pasan fácilmente de la una a la otra. Más que de dos procedimientos distintos, se trata de las dos caras de la misma actividad que se suceden y que, a veces, se combinan en el terreno de la competición internacional."¹⁹

Por otra parte, en la visión clásica de las relaciones internacionales, la noción de "guerra" siempre tiene una referencia bélica, militar, de confrontación violenta con la intervención de fuerzas armadas (institucionales o no), mientras que la paz es entendida, en su definición más simple, como "ausencia de guerra". Sin embargo, en las visiones más recientes, esta dicotomía se expresa como conflicto y cooperación,²⁰ lo cual sugiere que la confrontación entre partes no necesariamente es bélica aunque puede desembocar en un conflicto que puede ser económico, diplomático, político, social o cultural y que sólo en casos extremos genera una situación de guerra. Nos parece más adecuada esta identificación, sobre todo para el análisis de la sociedad internacional de este tercer milenio, en donde se constata que la guerra internacional (o sea *entre* naciones) se presenta cada vez con menos frecuencia en el mundo aunque, sin embargo, esto no implica la ausencia de conflictos internacionales incluso muy drásticos y, a veces violentos, como los de carácter comercial, financiero o monetario.

Elevado al nivel categoría analítica, el conflicto es:

Una relación social por la que dos o más colectividades aspiran a satisfacer intereses o demandas incompatibles, utilizando sus desigualdades de poder para mantener actuaciones antagónicas o contrapuestas, recurriendo, en último extremo, a la violencia.²¹

¹⁹ MERLE, Marcel. Sociología de las relaciones internacionales. Traduc. Roberto Mesa. Alianza Editorial, 2ª. reimpresión ampliada y revisada, Madrid, 1997, p. 524.

²⁰ Arnold WOLFERS ya había identificado en 1962 la dicotomía en relaciones internacionales como "discordia y colaboración", en "Discord and Colaboration", Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1962. Citado en VASQUEZ, John. El poder de la política del poder. Traduc. Ana Stellino. Ed. Gernika, México, 1991.

²¹ CALDUCH CERVERA, Rafael. Dinámica de la Sociedad Internacional. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Colección de Información y Comunicación, Madrid, 1993, p. 197.

De esto último deducimos que la noción de conflicto es más amplia pues se refiere a las controversias que pueden surgir en áreas tan diversas como las políticas, las económicas o las sociales, aunque en la mayor parte de las ocasiones no se presenten como aisladas sino que a pesar de que la motivación o el escenario sea prioritariamente referido a una de ellas, de alguna manera impactará a las demás. Asimismo, los actores que se involucran en los conflictos pueden ser de naturaleza variada: económicos (empresas), sociales (etnias o grupos religiosos) y políticos (gobiernos y alianzas), aunque para que alguno de ellos se catalogue como “conflicto internacional” debe considerarse que los actores participantes tengan esa dimensión²² o que por sus repercusiones trascienda los límites de ámbito nacional o local.

La guerra es una actividad privativa del Estado pues es el único actor que goza de la capacidad para declararla o para solucionarla mediante la concertación de la paz. Sin embargo, es de todos sabido que históricamente también se da el caso de guerras en las que participan grupos sociales (naciones, guerrilla, movimientos de liberación) y que dan lugar a guerras civiles pero en estas situaciones también existen disposiciones del derecho internacional para reconocer una situación de beligerancia en la que se aceptan y aplican los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de las partes en conflicto, de otra manera, nos encontramos con situaciones delictivas, de violencia pura “fuera de la ley”.

Para efectos de este trabajo es importante distinguir entre conflicto y guerra. Reservaremos este último término para el caso de enfrentamientos de carácter bélico, es decir en donde se involucran fuerzas armadas y el uso de armamentos. En muchas ocasiones se toma como sinónimo el término “conflicto”, pero requeriría del calificativo “bélico”, para hacer alusión correctamente al de guerra.

En la realidad de relaciones internacionales es ampliamente reconocido que la existencia del conflicto es una característica inherente al sistema, palpablemente identificable en la historia. Sin embargo, como tal, se produce tanto

²² “Cuando el conflicto se desarrolla entre actores internacionales lo denominaremos un conflicto internacional.”, *idem*.

en el nivel de la baja como de la alta política lo que no necesariamente desemboca en una guerra. Así, aunque en el lenguaje coloquial es permitido referirse a la “guerra comercial” o a la “guerra por los mercados”, debe entenderse que se hace uso de una metáfora y, como los internacionalistas nos vemos obligados a usar de manera precisa el lenguaje especializado, debemos procurar aplicar el término en el sentido primero enunciado.

El conflicto para que sea internacional implica el choque de intereses entre dos o más actores que gocen de la cualidad de internacionalidad, lo que puede llevar a una situación de crisis que se soluciona históricamente mediante dos vías: la negociación diplomática o la guerra. En términos de la baja política, en la actualidad se han abierto o creado una multiplicidad de foros binacionales, regionales o multilaterales sobre todos los temas que ocupan a la sociedad internacional. Cada uno de ellos posee una estructura, un número de integrantes acreditados de acuerdo a su naturaleza, funciones y normatividad. Los procesos de negociación en el interior de cada uno de ellos se realizan de acuerdo a un protocolo específico y a reglas de procedimiento.

En teoría, cuando la vía de la negociación, que implica el recurso a vías jurídicamente establecidas de solución pacífica de controversias (como la mediación, el arbitraje, los buenos oficios, la concurrencia a tribunales internacionales), resulta ser insuficiente o incapaz de brindar las condiciones para la concertación y el alcance de soluciones comúnmente aceptadas, es decir, cuando se agota o queda cerrada, los países recurren indefectiblemente a la guerra. Evidentemente podemos encontrar ejemplos en la historia en los que se opta por este recurso, aún antes de haber agotado la posibilidad de la negociación –y en ocasiones, antes de iniciarla–, esto es muestra de una voluntad belicista del Estado o de la alianza en cuestión, pero se contrapone con el espíritu que guía a la humanidad desde las Conferencias para la Paz de La Haya hasta la Carta de las Naciones Unidas.

Una clasificación de este tipo de conflictos distingue entre interestatales, de formación estatal e internos y dependiendo de su naturaleza se pueden diferenciar de la siguiente manera:

Cuadro 2

Clasificación de conflictos	
A).- NO VIOLENTOS	<p>1. <i>Nacionales</i>: económicos; políticos; sociales; jurídicos; ideológicos; etc.</p> <p>2. <i>Internacionales</i>: económicos; político-diplomáticos; jurídicos; territoriales; ideológicos; etc.</p>
B).-CRISIS O TENSIONES	
C).- VIOLENTOS	<p>1. Violencia criminal común -Individual. -Grupal.</p> <p>2. Violencia social -Espontánea. -Organizada.</p> <p>3. Violencia política 3.1. Violencia política directa y unilateral: asesinato político; terrorismo de Estado; represión indiscriminada; genocidio. 3.2. Conflictos armados: 1. <u>Prebélicos</u>: -Motines o insurrecciones. -Revoluciones. -Golpes militares. -Terrorismo civil. 2. <u>Bélicos</u>: A.-Por su ámbito de desarrollo. 1. Guerras Civiles -Guerras de secesión. -Guerras subversivas. 2. Guerras Internacionales. -Bilaterales. -Regionales. -Mundiales. 3. Guerras Mixtas. -Guerras de liberación colonial. B.-Por el tipo de armamento empleado. 1.-Convencionales: Con uso exclusivo de armamento convencional. 2.-Nucleares: Con uso de armamento nuclear. 3.-Mixtas:</p>

	Con uso de armamento convencional y químico o bacteriológico.
--	---

Fuente: CALDUCH CERVERA, Rafael. Dinámica de la Sociedad Internacional. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Colección de Información y Comunicación, Madrid, 1993, pp. 208-210.

Dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales es generalmente aceptado que el estado de anarquía y la consecuente lucha por el poder generan un ambiente propicio para la permanente confrontación bélica. Sin embargo,

es pertinente señalar aquí que quienes critican el tipo de organización 'anárquica' del sistema internacional y señalan que mientras tal situación persista (es decir, mientras no se establezca un gobierno mundial) la guerra continuará siendo una característica inherente al sistema están ignorando el hecho que hoy en día es más numerosa la existencia de conflictos armados internos que los conflictos internacionales *strictu sensu* (inter-estatales), o sea que las pretendidas virtudes de los sistemas jerárquicos en materia de conservación de la paz (entendida como ausencia de guerra) son (y es lo menos que puede decirse) bastante frágiles.²³

La explicación que da Luis Alberto PADILLA a este fenómeno es que "la gran desventaja de los órdenes jerárquicos (los gobiernos de los Estados nacionales) radica en el hecho que cuando no existe un sistema político democrático que regule el acceso al poder de los diferentes grupos políticos de manera pacífica (y esto es lo que ocurre en una gran mayoría de Estados del mundo que poseen sistemas autoritarios) esta situación determina la formación de organizaciones que buscan llegar al poder por medios violentos."²⁴

Sin embargo, aunque podría pensarse que los conflictos que se gestan en el orden interno no necesariamente deben considerarse como materia de estudio de la disciplina de Relaciones Internacionales y que correspondería a la Ciencia Política y a la Sociología el desentrañarlos, ésta es una idea totalmente equivocada pues, como lo demuestran los casos vigentes en la sociedad

²³ PADILLA, Luis Alberto. Teorías de las Relaciones Internacionales. La investigación sobre la paz y el conflicto. IRIPAZ, Guatemala, 1992, p. 181.

²⁴ *Idem.*, p. 181, nota 3.

internacional, repercuten de manera determinante, y muy compleja, en lo político, lo social y lo económico por lo que finalmente se ven involucrados otros actores estatales e institucionales tanto en el mismo desarrollo como, sobre todo, en complicadas negociaciones que tienen como objetivo la solución del conflicto como la posterior construcción y mantenimiento de la paz.

Existen numerosas explicaciones de la causalidad que induce a la existencia del conflicto. Sin duda alguna, como muchos estudiosos han afirmado, las guerras del siglo XX presentan novedades interesantes con respecto a la manera como se venían desarrollando con anterioridad. Sin el ánimo de intentar hacer una comparación ni de sacar conclusiones válidas para cualquier proceso bélico, me parece que en el siglo en cuestión, se deben distinguir entre guerras mundiales, guerras periféricas con participación directa o indirecta de las dos superpotencias, guerras regionales o transfronterizas y guerras internas, civiles o de liberación nacional.

En el caso de las dos grandes guerras mundiales (1914-1918 y 1939-1945) lo que está en la base de la causalidad son los grandes cambios del modelo de desarrollo del capitalismo, más precisamente, de acumulación de capital que se reflejan en la distribución del poder; o, en la necesidad de restablecer un equilibrio precario o hacer corresponder la realidad y las estructuras políticas internacionales a la correlación de fuerzas que puja por imponerse.²⁵

Diferentes autores y corrientes han buscado explicar las causas de los conflictos a partir de diversos elementos. Luis Alberto Padilla relaciona los siguientes:

1. Lewis RICHARDSON:²⁶ analiza la relación entre magnitud y frecuencia en las guerras descubriendo que es inversamente proporcional.
2. Quincy WRIGHT:²⁷ a) las grandes potencias se involucran con mayor frecuencia en la guerra y durante un tiempo más largo; b) “Los conflictos armados muestran

²⁵ Véase: SILVA MICHELENA, José A. Política y bloques de poder. Crisis en el sistema mundial. Siglo XXI Ed., México, 1976, 290 pp.

²⁶ Al análisis sobre las medidas de las costas marinas se le conoce como el “efecto Richardson” y lo expuso en su libro Fractals and the Fractal Dimension. Vanderbilt University, en <http://www.vanderbilt.edu/AnS/psychology/cogsci/chaos/workshop/Fractals.html> Consultada el 07 de mayo de 2013.

cambios importantes en el decurso de la historia... (en) la periodización de las guerras de mayor intensidad ... parece haber ciclos de unos cincuenta años²⁸; c) “Para WRIGHT... la guerra no proviene de la ‘naturaleza humana’ como sostienen los seguidores de HOBBS sino que es el resultado de las complejas interrelaciones que se dan al interior de las instituciones humanas: a mayor efectividad en el funcionamiento de instituciones como las Naciones Unidas, vgr., mayor ‘equilibrio de trabajo’ cabe esperar al interior de éstas y por ende menores riesgos de guerra.”²⁹

3. Crane BRINTON:³⁰ en base al análisis comparativo de cuatro casos (revolución inglesa de 1640; revolución de la independencia americana (1776); revolución francesa (1789-1795); revolución rusa (1917-1918) llega a la conclusión de que: “El esquema básico de dominación política que determina una situación pre-revolucionaria no se caracteriza esencialmente ... por la opresión o la represión sino más bien por un ‘progreso desigual’ y una ‘... amplia pérdida de la fe en las viejas instituciones y en aquellos que las gobiernan.”³¹

4. James DAVIS;³² con base a la paradoja planteada por TOCQUEVILLE, propone la curva “J”, “sostiene que el descontento subjetivo de la población es frecuentemente mayor sólo cuando se ha visto mejoría en las condiciones de vida. Sin embargo, cuando este mejoramiento se detiene o se hace considerablemente más lento entonces las expectativas de progreso se manifiestan particularmente frustradas. Por consiguiente, es mucho más probable que las revoluciones se presenten después de un prolongado periodo de desarrollo económico-social seguido por otro de agudo retroceso. Este fenómeno es llamado el modelo de la curva J, debido a que en una gráfica el progreso bruscamente detenido y en proceso aparece como una ‘J’ invertida.”³³

Como indica Vicenc FISAS ARMENGOL, “las diferentes definiciones dadas sobre el conflicto acentúan cosas o aspectos diferentes: unas subrayan la incompatibilidad de intereses o de objetivos; otras, la lucha, el choque y el enfrentamiento; algunas hacen referencia al objeto del conflicto (posesión de valores, enfrentamiento de potencias, deseo de un derecho) y otras se refieren a

²⁷ WRIGHT, Quincy. A Study of War. Edit. University of Chicago Press, Chicago, 1945.

²⁸ PADILLA, Luis Alberto. Teorías de las Relaciones Internacionales... *op. cit.*, p. 182.

²⁹ *Idem.*, p. 185.

³⁰ En su libro The Anatomy of Revolution. Vintage, 1938, 320 pp. analiza los ciclos que siguen las revoluciones.

³¹ PADILLA, Luis Alberto. Teorías de las Relaciones... *op. cit.*, p. 187.

³² DAVIES, James Chowing. When Men Revolt and Why – A Reader in Political Violence and Revolution, The Free Press, 1971. Así como, Human Nature in Politics – The Dynamics of Political Behavior, Wiley, 1963.

³³ PADILLA, Luis Alberto. Teorías de las Relaciones... *op. cit.*, p. 189.

la frustración, impotencia o imposibilidad de que uno o varios actores consigan lo que quieren.”³⁴

Este autor rescata una revisión de las diferentes perspectivas que adoptan los estudiosos más relevantes del tema, centrándose principalmente en:

1. Ralph DAHRENDORF,³⁵ quien analiza el conflicto social en relación con el cambio, a partir de la existencia de intereses opuestos, la búsqueda de imposición de los propios, la ambición por obtener nuevas ganancias o conservar intereses, el advenimiento del cambio. Con lo cual llega a la conclusión de que los conflictos son necesarios, constituyen el motor del cambio social y se generan por incompatibilidad de intereses entre grupos.

2. Johan GALTUNG³⁶ distingue entre conflicto estructural y conflicto de actores; entre *conflicto vertical* (entre dominantes y dominados) y *conflicto horizontal* (en el cual no hay dominio de una parte sobre la otra); el tratamiento del conflicto puede darse mediante *métodos disociativos* y *métodos asociativos*.

FISAS ARMENGOL, además distingue a los enfoques según el nivel en que ubiquen al conflicto para su análisis:

- En el primer nivel ubica a “quienes creen que la base de los conflictos reside en las personas (SINGER, NAROLL, etc.), ponen el acento en la influencia de la personalidad de los individuos, cuando intentan explicar los conflictos interpersonales, y en los patrones culturales de agresión o de rebelión, cuando tratan de comprender los conflictos étnicos.”
- En el segundo nivel incluye a aquellas “personas partidarias de acentuar el rol de las sociedades (DAHRENDORF, COLEMAN, PAIGE, AUBERT, etc.),

³⁴ FISAS ARMENGOL, Vicenç. Introducción al estudio de la paz y de los conflictos. Ed. Lerna, Barcelona, 1987, p. 167.

³⁵ DAHRENDORF, Ralph tiene varias obras, entre las que destacan Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial (1979), El conflicto social moderno, El nuevo liberalismo, Sociedad y Sociología, entre otras.

³⁶ Entre muchas obras de este prolífico autor, pueden citarse: GALTUNG J. ¡Hay alternativas! Cuatro caminos hacia la paz y la seguridad, Tecnos, Madrid, 1984. Así como: GALTUNG, Johan. Trascender y transformar.

señalan como factores determinantes de los conflictos la desigualdad en el poder político o en la propiedad, así como la incompatibilidad en las convicciones y objetivos.”

- Por último, en el tercer nivel se encuentran “aquellos que teorizan sobre los conflictos a partir del sistema [quienes] hacen referencia a las interacciones entre diferentes adversarios que se mueven dentro de un sistema social.”³⁷

Finalmente, resta señalar que fuera de todas estas clasificaciones se queda la visión materialista histórica sobre el conflicto social que se comprende como estructural en una relación de dominación-explotación en donde los sujetos que padecen la dominación luchan por el cambio mientras que quienes la ejercen persisten en el mantenimiento de las relaciones sociales que posibilitan la perpetuación de las condiciones de acumulación de la riqueza. Los sujetos (actores) que se enfrentan son las clases sociales y las superestructuras (Estado) son las garantes del orden. La violencia es inherente a la lucha de clases y el proletariado debe recurrir a ella para terminar con la dominación. Los estudios de Carlos MARX y Federico ENGELS se vieron enriquecidos con los trabajos de Vladimir I. LENIN, sobre la revolución y el papel del partido político, además de los de Antonio GRAMSCI quien fue quien mejor trabajó la noción de hegemonía.³⁸

Ahora bien, para entender el factor opuesto de la guerra o del conflicto, es necesario referirnos a la paz que, en el análisis contemporáneo de relaciones internacionales está englobado en la noción de cooperación.

Una introducción al trabajo de conflictos. Traduc. Fernando Montiel T., Trascend, Quimera, UNAM, México, 2004, 260 pp.

³⁷ FISAS ARMENGOL, Vicenç. *Introducción al estudio de la paz y de los...*, *op.cit.*, pp. 170-171.

³⁸ Una detallada y cuidadosa “revisión de algunos de los postulados y conceptos formulados en la obra de los fundadores del marxismo”, está expuesta en CALDUCH, Rafael, “Memoria de oposición a cátedra, Madrid, 2000, en http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_aula/aula0304.pdf Consultada el 06 de mayo de 2013. Ahí mismo se puede encontrar una amplia bibliografía de las obras y autores clásicos de esta visión.

Debemos señalar que el complemento de la Teoría del Imperialismo se desarrolló en la Teoría de la Dependencia que floreció principalmente en América Latina a partir de la crítica a las Teorías Desarrollistas impulsadas por la CEPAL. En esta línea se recomiendan: OSORIO, Jaime. “Fuentes y tendencias de la teoría de la dependencia” en: Marini, Ruy Mauro, Millán Mágina, (coords.), La teoría social latinoamericana. Subdesarrollo y dependencia, Tomo II, Ediciones El Caballito, México 1999. pp. 154-177. Así como: DOS SANTOS, Theotonio, “Subdesarrollo y dependencia”, en Ángel María Casas Gragea, La teoría de la

1.1.2. Relaciones internacionales y cooperación.

A lo largo de la evolución histórica de nuestra disciplina los estudios han tendido a privilegiar el factor del conflicto (de la guerra), esto es debido a que la visión que ha predominado proviene de una concepción hobbesiana de la realidad, según la cual “el hombre es el lobo del hombre” y, por instinto tiende a entrar en confrontación con los otros hombres por la posesión de los bienes que necesita o ambiciona poseer y la manera de lograrlo es principalmente la fuerza. Las peleas directas entre grupos de hombres, las guerras entre unidades políticamente diferenciadas, las alianzas entre grupos tribales, gentilicios o estatales delinean el transcurrir histórico de la humanidad y, en muchos sentidos, influyen en las formas de organización que aquellas comunidades van adoptando, ampliando y complicando, tanto para el control, y manejo de cada una de ellas mismas a su interior como para la administración de sus recursos y para garantizar su seguridad, reproducción y pervivencia frente a las amenazas que les plantea su entorno; pero también para manejar las relaciones con otras comunidades, muchas de ellas basadas en la necesidad de intercambio (comercio) y otras basadas en la confrontación.

Si bien es cierto que la historia de la humanidad es la historia de la guerra, también lo es que ha coexistido de manera paralela con distintas formas de cooperación que probablemente surgieron de la necesidad práctica inmediata pero que se fueron aceptando, apreciando, madurando e institucionalizando a tal grado que muchas de ellas persisten hasta la actualidad: la asistencia a otra comunidad en casos de desastre, el intercambio de productos, la comunicación, el flujo de saberes y conocimientos, la exogamia para garantizar la reproducción de los grupos, la necesidad de compartir recursos naturales, el control sanitario y de salud en caso de enfermedades y plagas, en fin, se nos pueden ocurrir

muchísimas razones por las cuales las comunidades se han visto obligadas a cooperar, incluso en situaciones de guerra entre ellas y dentro de este rubro hay que destacar principalmente la necesidad de concertar y mantener la paz.

Si todo esto es válido para comprender el devenir histórico de la humanidad, lo es más para entender la manera en que se desenvuelve la sociedad internacional en nuestros días. De hecho, podemos afirmar que aunque la guerra (el conflicto) es a todas luces más espectacular, más llamativa, concentra más la atención y la preocupación de las sociedades, interactúa necesariamente con la cooperación (la vía pacífica, “civilizada”, de coexistencia de la humanidad). Efectivamente, forman una dicotomía o una interrelación dialéctica de contrarios que se suponen mutuamente.

Para ubicarnos en el contexto más mediato, en el cruce de los siglos XIX y XX, con el antecedente de una larga etapa de “paz precaria”, cuyo agotamiento estaba dando pie a un creciente armamentismo de las potencias (la “paz armada”) y de cara a la posibilidad del desencadenamiento de grandes conflagraciones que ya se veían venir (1ª y 2ª guerras mundiales), la comunidad internacional empieza a tomar consciencia de la necesidad de prevenir las guerras o, en caso de que se desataran, de alcanzar acuerdos que permitieran un desarrollo “civilizado” o legal de su curso, sobre todo en lo referente a las condiciones de su declaración, su curso, las armas y recursos aceptados, el comportamiento de los sectores beligerantes y el trato a las sociedades y a la población civil.

Vale la pena señalar que, como antecedente relevante, desde el siglo XIX, como consecuencia de los numerosos conflictos que se estaban presentando en el mundo y que tenían como protagonistas destacados a los países europeos, se pensó en la necesidad de buscar acuerdos internacionales en materia de desarme, solución pacífica de controversias, organización internacional, reglamentación de las actividades bélicas, etcétera. Así, entre el 18 de mayo y el 29 de julio de 1899, se celebró la Primera Conferencia de Paz de La Haya, con la participación de 28 países. Al final de los trabajos se firmaron tres convenios sobre la regulación pacífica de las disputas internacionales, las leyes y costumbres de la guerra terrestre y cuestiones relativas a la guerra marítima. Asimismo, se creó la

Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, que se convirtió así en “el más antiguo tribunal para la resolución de disputas a nivel internacional en funcionamiento.”

La Segunda Conferencia de la Paz de La Haya se realizó en 1907. De ésta, el principal resultado fue la Convención Internacional de la Paz o Convención de 1907 para la Resolución Pacífica de Controversias Internacionales, en donde se puntualizan las labores de arbitraje, mediación y buenos oficios para abrir vías a la comunicación entre las partes en conflicto, con la participación de terceras partes, a fin de encauzar pacíficamente soluciones que satisfagan a todos.

Aunque hay antecedentes históricos muy añejos que datan del derecho de gentes y que dieron pie a las disquisiciones entre guerras justas e injustas y que abren todo un capítulo del Derecho Internacional, con toda intención nos centramos en los que se desarrollan más específicamente en el transcurso del siglo XX, pues, como veremos más adelante, encontramos ahí los precedentes que dan sustento a la acción diplomática de la Unión Europea, aunque es necesario recalcar que ésta se da con una dirección más completa, más elaborada y, en este sentido, amarramos la idea de que está constituyendo una innovación en el marco de las negociaciones internacionales en materia de prevención de conflictos, mantenimiento de la paz y gestión de crisis fundamentadas en una estrategia de cooperación internacional.

Como explica Kart DEUTSCH, vivimos en un mundo de extranjeros, en donde cada comunidad por pequeña o grande, débil o fuerte, subdesarrollada o desarrollada, pobre o rica, menos o más armada, apenas representa una minoría dentro de la diversa complejidad de una sociedad internacional que se va haciendo cada vez más interdependiente. Por lo tanto, “todas las naciones del mundo (...) deben tomar muy en cuenta lo que están haciendo los ‘extranjeros’ y, si desean realizar más de lo que pueden lograr con sus propios recursos limitados, deben buscar la cooperación de esos ‘extranjeros’.”³⁹

Son muchas y variadas las materias sobre las cuales se requiere (y se realiza) cooperación hoy en día entre las naciones, la mayor parte de ellas

³⁹ DEUTSCH, Karl W. El análisis de las relaciones internacionales. Traduc. Eduardo J. Prieto. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1970, p. 15.

producto de un interés común o un interés mutuo: cuestiones monetarias, de salud, comunicaciones, cultura, educación, laborales, científicas y tecnológicas, ambientales, de recursos naturales, comercio, agricultura, energéticos, industria, finanzas, recreación y deporte, población, tránsito marítimo, fluvial o terrestre, información, alimentación, cuestiones de género, pobreza, asentamientos y habitación y un gran etcétera. Sobre cada uno de estos temas existe en la actualidad un organismo internacional, regional o bilateral que concentra el trabajo sobre la materia, promueve la cooperación en el ramo, innova para avanzar a fin de obtener mejores resultados y se articula con el trabajo que se realiza al interior de cada una de las partes que lo integran. Pero la cooperación no es por sí misma un fin (como tampoco la guerra lo es): “Los políticos consideran que la cooperación no es tanto un fin en sí mismo como un medio para la consecución de una variedad de objetivos distintos. Preguntarse acerca del valor moral de la cooperación es en parte preguntarse por los fines por los que se la persigue. (...) En condiciones de interdependencia, un poco de cooperación es condición necesaria para lograr niveles óptimos de bienestar; pero no es suficiente, y más cooperación no será necesariamente mejor que menos.”⁴⁰

En este punto Robert O. KEOHANE coincide con Karl DEUTSCH en el sentido de que la cooperación permite alcanzar estándares más elevados de bienestar, aunque no siempre es así, pues puede presentarse tan sólo con el objetivo de resolver una disputa que está lacerando la relación entre estados. Como él mismo dice, la cooperación “no sólo depende de los intereses compartidos, sino que surge de una estructura de discordia o de discordia potencial. Sin discordia, no habría cooperación sino tan sólo armonía.”⁴¹

Cooperación y negociaciones internacionales están implícitas en la paz aunque no debemos pensar que en estas políticas está ajeno el ánimo de persecución de la influencia y del poder, muy por el contrario, están supuestos y son los que les dan sentido. Pero, si hemos sostenido que la dicotomía básica de relaciones internacionales es la de guerra y paz, tenemos como elementos

⁴⁰ KEOHANE, Robert O. Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial. Traduc. Mirta Rosenberg, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, pp. 24.

⁴¹ *Idem.*, p. 26.

continentes del factor “guerra” al conflicto, a la discordia y a la confrontación mientras que dentro del factor “paz” se encuentran los tres elementos arriba citados.

La paz es relativa, es volátil, hasta ahora se ha dejado ver sólo de manera localizada, es difícil pensar en una etapa en que haya sido generalizada y con una permanencia destacable.⁴² Su esencia eminentemente ideal es la causa de que su análisis y definición sea utópico y normativo. FISAS ARMENGOL nos recuerda que de acuerdo a Raymond ARON hay “tres tipos de paz: a) *de potencia*, que a la vez podría ser de tres formas: de equilibrio (grupos políticos en relación de igualdad), de hegemonía (grupos políticos en relación de desigualdad) y de imperio (grupos políticos bajo un verdadero dominio); b) *paz de impotencia*, fundada en el equilibrio del terror; c) *paz de satisfacción*, en la que las relaciones se basarían en la confianza recíproca, y las unidades políticas no ambicionarían ni territorio exterior en su espacio de soberanía ni poblaciones extrañas. Una paz de satisfacción supone, según Aron que ‘la confianza sea general y exige, por tanto, una revolución en el curso de las relaciones internacionales, revolución que pondría fin a la era de la sospecha y abriría la de la seguridad.’ No es menester recordar que ARON nunca creyó que eso fuese posible de conseguir.”⁴³

La única paz que corresponde a lo que solemos entender por esta noción, es realmente la tercera, las otras dos son impuestas, se producen en condiciones en las cuales el costo social por no padecer la violencia puede ser la sumisión, la obediencia o la opresión.

Hay una tradición en estudios de la paz que ha sido principalmente desarrollada “en los medios académicos europeos y particularmente en las universidades e institutos de los países escandinavos (...) *Peace research, fiedensforschung, recherche sur la paix, ricerca sulla pace*, etcétera, es el nombre

⁴² “Se puede afirmar que el mantenimiento de la paz internacional gracias a la transformación de la actual sociedad de naciones soberanas es imposible a causa de las condiciones morales, sociales y políticas que prevalecen en el mundo de nuestros días.” MORGENTHAU, Hans J. “La Diplomacia”, en BARBE, Esther (Comp.). Escritos sobre política internacional. Presentación de Antonio TRUYOL Y SERRA. Ed. Tecnos, Madrid, 1990, p. 153. Este texto también se puede consultar en MORGENTHAU, Hans J. Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz. Sexta edición revisada por Kenneth W. THOMPSON. Traduc. Herber W. OLIVERA. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986. Ver Capítulo 31, pp. 613-626.

que ha recibido una disciplina científica propia para investigar los problemas de la paz, nacida (...) hacia los finales de la década de los cincuenta (...).⁴⁴ Entre muchos estudiosos y promotores del enfoque destaca indudablemente Johan GALTUNG, quien en 1964 “fundó el Instituto de Investigación sobre la Paz de Oslo (PRIO) y la revista *Journal of Peace Research*. A Galtung debemos conceptos tan básicos como violencia directa y violencia estructural, centro y periferia en la estructura general del imperialismo, la paz positiva y la paz negativa, etc. A él se debe igualmente la distinción entre ‘peacekeeping’, ‘peacemaking’ y ‘peacebuilding’ en 1975, que 18 años más tarde asumiría Naciones Unidas.”⁴⁵ Y, como veremos más adelante, también la Unión Europea adopta no sólo la terminología sino también el espíritu que subyace en ella.

Héctor CUADRA va a distinguir entre dos enfoques, el del modelo normativo y el del modelo del poder. El primero se opone a las ideas definidas por HEGEL, en el sentido de que “Una paz eterna, pudriría a las naciones” y de HITLER quien en *Mein Kampf* afirmaba “La humanidad ha llegado a ser lo que es gracias a la guerra eterna; ella perecería con la paz eterna”.⁴⁶ La idea central es la de la promoción y la aceptación del derecho internacional que, al regular la guerra contribuya a garantizar la paz. Avances en esta materia se ejemplifican en el siglo XX con la Convención Porter, la doctrina Drago (por el canciller argentino que la enunció), la Conferencia de La Haya de 1907, el Pacto de la Liga de las Naciones, el Pacto Briand-Kellog de 1928, la Carta de las Naciones Unidas, entre otros. El segundo modelo se basa en el referente del poder y de las causas de la violencia, atendiendo a las condiciones estructurales que impiden la consecución de la paz.

Las investigaciones para la paz han hecho importantes aportaciones para la comprensión de la violencia internacional como un elemento estructural que la

⁴³ ARON, Raymond. Paz y guerra entre las naciones. Alianza, 1985, Vol. I, pp. 197-223, citado en FISAS ARMENGOL, Vicenç, *op. cit.*, p. 71.

⁴⁴ CUADRA, Héctor. “Repaso doctrinario sobre investigaciones de paz”, en Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México, 1984, p. 47.

⁴⁵ FISAS ARMENGOL, Vicenç, “Un poco de historia sobre la resolución de conflictos y la investigación sobre la paz”, en http://escolapau.uab.cat/img/programas/cultura/historia_investigacion_paz.pdf Consultado el 13 de abril de 2013.

⁴⁶ Citados en CUADRA, Héctor. “Repaso doctrinario sobre investigaciones de paz”, *op. cit.*, pp. 48-49.

obstaculiza y la amenaza. Héctor CUADRA distingue tres formas principales de violencia que se extienden por el mundo: la violencia física que “en su forma de expresión clásica es la guerra entre Estados. Ya lo decía ROUSSEAU: la guerra es una relación de Estado a Estado. Los teóricos de la guerra, ocupados por la Polemología y apoyados en el clásico autor del tema y desde luego, los pensadores marxistas, establecen indiscutiblemente un vínculo entre la guerra y la política, ergo, entre la violencia y la política.”⁴⁷

La violencia ideológica, que se manifiesta a través de la violencia moral, la guerra y/o lucha psicológica, a través de instrumentos como la propaganda, la transmisión de mensajes manipulados en los medios de comunicación de masas que, en sí mismos no necesariamente son nocivos, el autor afirma que “hay formas admisibles de lucha ideológica y formas inadmisibles. Estas últimas son aquellas que empujan a la realización de actos de violencia internacional y a tipos de agresión que implican la propaganda a favor de armas de destrucción masiva, a la apología de las ideas fascistas, racistas, ultranacionalistas, xenofobias e ideas contrarias a las minorías étnicas, culturales, religiosas, etcétera.”⁴⁸

Y, finalmente, la violencia económica que se aplica para constreñir la voluntad de los estados o para imponer la dominación a través de prácticas como el bloqueo, el embargo, el boicot, el uso incorrecto de la ayuda internacional. De este análisis se concluye que “los fenómenos de violencia internacional no se reducen a una mera cuestión de paz y guerra. La violencia internacional reviste diversas y variadas formas. Por ello, la nueva disciplina de la investigación de la paz no debe restringirse al estudio de esas cuestiones como meros tópicos, sino ir al fondo de los problemas y estudiar los procesos sociales que subyacen debajo de esa aparente dicotomía formal entre ‘paz y guerra’.”⁴⁹

Hacer una clasificación de las corrientes, los estudiosos y las propuestas principales respecto al tema de la paz, dada la complejidad y amplitud, es sumamente complicado, por ello nos permitimos reproducir a continuación el

⁴⁷ *Idem.*, p. 55.

⁴⁸ *Idem.*, p. 57.

⁴⁹ *Idem.*, pp. 57-58.

cuadro que ofrece Vicenç FISAS ARMENGOL⁵⁰ y que, aunque habrá quienes piensen que es básicamente elemental, nos parece bastante didáctico.

Cuadro 2

Corrientes de Investigación			
	Estructuralistas	Dialécticos	Evolucionistas
Características generales	Piensen fundamentalmente en términos de patrones y formas estáticas. Tienden a valorar el mundo en términos de estructura	Entienden el mundo en términos de interacción mediante luchas de grandes estructuras, como las clases o las naciones.	Entienden el mundo como un sistema desequilibrado a causa de la interacción de innumerables especies, que interactúan bajo condiciones de constantes cambios de parámetros.
a) con rechazo a la violencia	(p. ej. Galtung, Rummel, Singer, Richardson) <i>Conceptos clave:</i> paz positiva y negativa, violencia estructural, centro y periferia, no violencia, etc. La paz sólo es posible cambiando la estructura social.	(p. ej. H. Schmid) Doctrinas reformistas <i>Conceptos clave:</i> respeto al juego democrático, educación, desarme y desarrollo, etc. Violencia = violación derechos humanos La paz es el producto de un proceso social que garantice a cualquier ser humano igual cuota de poder y de recursos	(p. ej. K. Boulding) <i>Conceptos clave:</i> interacción, equilibrio ecológico, conductivismo, educación del comportamiento, etc. Violencia = desequilibrio ecológico La paz es el equilibrio ecológico. Es un proceso de pacificación y adaptación recíproca entre comportamiento y ambiente social.
b) Sin rechazo a la violencia	(p. ej. Parsons, Weber, Pareto) <i>Conceptos clave:</i> dominio, jerarquía, agresividad, explotación, control social	(p. ej. Marx, Lenin, Mao, Clausewitz, Hegel) Doctrinas revolucionarias <i>Conceptos clave:</i> expropiación y gestión popular del proceso productivo; hegemonía de la clase obrera	(p. ej. Adam Smith, Darwin) Darwinismo, neoinstitivismo <i>Conceptos clave:</i> evolución especies, supervivencia del más fuerte

⁵⁰ En el texto de FISAS, Vicenç, “Un poco de historia sobre la resolución de conflictos...” *op. cit.*, se hace un repaso de los principales representantes de esta corriente señalando sus aportaciones particulares.

		La <i>paz</i> es el producto de una sociedad sin clases	La <i>paz</i> es un concepto relativo, y expresa un equilibrio temporal y parcial del proceso evolutivo
--	--	---	---

Fuente: FISAS ARMENGOL, Vicenç, Introducción al estudio de la paz y de los conflictos, *op. cit.*, pp. 86-87.

A manera de conclusión de este apartado, vale la pena señalar que en las relaciones internacionales, más que hablar en la actualidad de una dicotomía, deberíamos considerar una tríada que incluyera al desarrollo, que está en la causalidad como en las consecuencias de la guerra y de la paz, tanto en un sentido positivo como en uno negativo.

En una primera observación, se asumiría que la guerra limita las condiciones necesarias para el desarrollo y que la paz las favorece. Pero el problema es mucho más complejo pues, como la historia del siglo XX lo demuestra, una situación de guerra activa (caliente) o latente (fría) puede impulsar no sólo el crecimiento sino también el desarrollo de algunas de las sociedades involucradas (como Estados Unidos y Europa Occidental), estimuladas por el armamentismo y los cuantiosos gastos (inversiones) en defensa y seguridad, aunque –obviamente– ello signifique el subdesarrollo, la extensión de la pobreza, la ausencia de oportunidades de desarrollo de un porcentaje muy grande de las sociedades que habitan el mundo. La correspondencia entre el enriquecimiento que puede estimular la guerra y los gastos y costos que implica es planteado por Roberto MESA⁵¹ retomando un análisis de J.A. SCHUMPETER:⁵²

Existen, por ejemplo, especiales intereses de guerra, como la industria de armamentos. Si la guerra dura lo suficiente, el círculo de los que se benefician en términos monetarios se expande cada vez más, excluido el caso de una inflación de papel moneda. Puede extenderse a todos los sectores de la economía, pero también la contrapartida de bienes a que da acceso ese incremento de rentas monetarias va

⁵¹ MESA, Roberto, “La ciencia política y las Relaciones Internacionales”, (Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales. Taurus Ediciones, Madrid, 1980.) en CID CAPETILLO, Ileana (Comp.) Lecturas básicas para Introducción al estudio de Relaciones Internacionales. UNAM, FCPyS, División de Estudios Profesionales, CRI, México, 2001, pp. 158 y ss.

⁵² SCHUMPETER, J.A. Imperialismo y clases sociales. Nota preliminar y estudio de Fabián Estapé, Madrid, 1965. Citado en *idem*.

progresivamente disminuyendo, hasta el punto de que se incurre en una pérdida real. (...) Con toda seguridad, en la mayoría de los casos (las ventajas) se ven sobrepujadas por las cargas impuestas por la guerra y por las pérdidas experimentadas en el extranjero.⁵³

De otra parte, una paz precaria o una impuesta no necesariamente generan condiciones para el desarrollo pues es más fácil constatar la concentración de la riqueza o aún el estancamiento que niega un conjunto de beneficios para la sociedad o las mayorías.

El reconocimiento de que la paz y el desarrollo, ambas nociones en un sentido amplio, están marcadas por un profundo paralelismo, ha llevado a algunos investigadores a la elaboración de un paradigma que las vincula estrechamente. Quizá el representante más conspicuo de esta corriente es Johan GALTUNG, quien ha logrado formar una escuela de pensamiento a la cual se adhieren muchos estudiosos que trabajan en distintos países en centros de investigación para la paz.⁵⁴ De acuerdo a este paradigma:

En un sentido restringido, estrecho, paz no es más que la ausencia de guerras entre Estados; en un sentido amplio (...), *paz implica la ausencia de violencia directa y estructural, lo que supone la realización de la supervivencia, el bienestar, la identidad y la libertad para todos, es decir, la satisfacción de las necesidades humanas básicas.*

Si procedemos de la misma manera con el concepto de desarrollo veremos que, en sentido restringido, desarrollo equivale al simple crecimiento económico o más concretamente, de determinadas variables cuantitativas (PIB, etc.). Si, por el contrario, analizamos el desarrollo en sentido amplio, forzosamente habremos de concluir que implica la satisfacción de las necesidades humanas básicas: supervivencia, bienestar, identidad y libertad, esto es, los mismos valores que antes hemos comentado al referirnos a la paz.⁵⁵

Hoy se encuentra muy extendida y aceptada la idea de que el desarrollo “debe medirse por el índice de libertades humanas, por la calidad de la vida, por el respeto al medio ambiente, por la menor desigualdad en la distribución de la

⁵³ SCHUMPETER, *op. cit.*, pp. 110-111, citado en *idem.*, pp. 159-160.

⁵⁴ Algunos, como el Centro de Investigaciones para la Paz y las Relaciones Internacionales (IRIPAZ), de Guatemala no sólo la estudian sino han contribuido a construirla y a establecer modelos aplicables a otras realidades.

⁵⁵ FISAS ARMENGOL, Vicenç, *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*, *op. cit.*, 77.

riqueza. Esto significa que el crecimiento, el volumen de la producción o el ingreso per cápita no son los parámetros decisivos para establecer si existe o no un verdadero desarrollo. No es sólo lo cuantitativo sino también lo cualitativo lo que debe calificar el desarrollo, y es sólo con esta nueva visión con la que los pueblos pueden encaminarse hacia una situación de paz ‘firme y duradera’, y acercarse a una ideal que constituye parte del patrimonio común de la humanidad”⁵⁶. Otros estudiosos del problema prefieren hablar de bienestar, considerando, en una perspectiva teleológica, que la práctica política, económica y social tiene como fin último la preservación de la vida humana en condiciones de salud, trabajo, vivienda, educación, recreación y cultura adecuadas, de acuerdo a las cambiantes condiciones de tiempo y espacio (historia y geografía).⁵⁷

1.2. El lugar de las negociaciones internacionales en las diversas corrientes doctrinales.

Dentro de nuestra disciplina, el tema de las negociaciones internacionales ha concentrado la atención y la preocupación de numerosos estudiosos que, desde enfoques muy diversos, han contribuido a esclarecer los aspectos sustantivos de la materia, su evolución histórica y las perspectivas de análisis que van a sustentar políticas y estrategias concretas de los tomadores de decisiones. Por ello, considero conveniente hacer un breve repaso del estado del arte que priva en él.

La tradición de la diplomacia, como práctica, y de la Diplomacia (como arte o como ciencia) se impone como el antecedente de lo que hoy conocemos como Relaciones Internacionales y, por lo tanto, con esa perspectiva se enfoca a las negociaciones internacionales, de hecho, durante mucho tiempo se entienden como equivalentes o, incluso, como sinónimos. Como indica Harold NICOLSON: “En el lenguaje corriente se usa indiscriminadamente la palabra ‘diplomacia’ para

⁵⁶ PADILLA, Luis Alberto. Teorías de las Relaciones Internacionales... *op. cit.*, p. 25.

⁵⁷ Esas es la perspectiva que adoptan quienes se inscriben en las investigaciones para la paz y que PADILLA asume en su libro arriba citado.

designar varias cosas por completo diferentes. Unas veces se la emplea como sinónimo de ‘política exterior’ (...) Otras significa ‘negociación’ (...).”⁵⁸

Existen importantes estudios que han recogido los antecedentes más remotos de la diplomacia e incluso de negociaciones que se realizan entre comunidades territoriales políticamente diferenciadas, que –además– demuestran que algunas de las prácticas y mucha de la terminología que hoy nos parece común en el tratamiento cotidiano y académico tienen raíces milenarias en las civilizaciones egipcia, babilónica, griega y romana, por decir lo menos. Pero es incuestionable que la tradición moderna se asienta en la experiencia europea que la condensa, cohesiona y expande por el resto del mundo. A pesar de las críticas que se han levantado en el sentido de que el estudio de nuestra materia ha pecado de un eurocentrismo excluyente, es ineludible recurrir a la trayectoria que la diplomacia tiene en Europa, que se asienta en sus orígenes greco-romanos y de la cultura judeo-cristiana y que por las vías de la expansión, la dominación, la conquista, la extensión de las ideas y de la cultura se impone en regiones muy extensas del mundo, principalmente del mundo occidental que es en donde se inserta nuestra propia cultura americana.

Lo que llama la atención es que en el transcurrir de la historia de la diplomacia y, por lo tanto, de las negociaciones internacionales, NICOLSON detecta una dicotomía muy interesante pues, con modalidades y con tendencias a la complejidad, si le seguimos la evolución desemboca en la que nosotros hemos aceptado como la contraposición entre cooperación y discordia. El autor señala:

En los siglos que siguieron (y aparte diferencias técnicas en finalidad y procedimiento...) pueden distinguirse dos corrientes principales de teoría diplomática. La primera fue la teoría de la casta militar y política, que sobrevivió al sistema feudal. La segunda fue un concepto más burgués, que surgió de los contactos comerciales. La primera tendía hacia la política de poder y se preocupaba mucho de ideas tales como el prestigio nacional, la condición social, la precedencia y el atractivo personal. La última se inclinaba hacia la política unitaria y se preocupaba sobre todo por el apaciguamiento, la conciliación, la transacción y el crédito. Ciertamente es que dichas tendencias se

⁵⁸ NICOLSON, Harold. La Diplomacia. Traduc. Adolfo Alvarez Buylla. Breviarios, Fondo de Cultura Económica, 4ª. ed., México, 1967, p. 12.

superponían la una a la otra con frecuencia. Hubo períodos durante los cuales el concepto feudal se hizo pacifista en extremo; hubo épocas en que el concepto burgués se tornó violentamente provocativo. En conjunto, sin embargo, la diferencia entre esas dos tendencias, la feudal y la burguesa, arroja una luz más clara sobre el desarrollo y la situación presente de la diplomacia que cualquier búsqueda de conceptos morales abstrusos e inaplicables.

Llamemos a la primera 'heroica o del guerrero' y a la segunda la teoría 'mercantil o del tendero'. La primera considera a la diplomacia como 'una guerra empleando otros medios' en tanto que la última la considera como un auxiliar del comercio pacífico.⁵⁹

La historia de la diplomacia está llena de tradiciones, mitos y leyendas que quizá se entrelacen con algunos datos precisos.

Algunos estudiosos consideran que los ángeles fueron los primeros diplomáticos, mediando entre Dios y el hombre. No tenemos lista otra respuesta a esta observación que, si concedemos que es válida, entonces la calidad del servicio ha declinado bastante. En la Biblia y en las historias de las ciudades estado de Grecia, y en períodos subsecuentes se hacen referencias a relaciones inter-estatales e inter-gubernamentales. Pero esas relaciones eran, en su mayor parte, episódicas, centradas en problemas particulares y no tenían el carácter de permanencia que es característico de la diplomacia moderna. Los historiadores suelen sugerir que un patrón moderno reconocible de relaciones interestatales originado entre las ciudades estado italianas del Renacimiento fue tomado por otros estados europeos (Francia, España, Inglaterra) y que de ahí se extendieron a los rincones más lejanos del mundo. Aunque la sustancia y el contenido de lo que se está discutiendo, tranzando y negociando por los diplomáticos difiere ampliamente, las formas y los métodos en uso hoy son notoriamente uniformes a lo ancho del globo.⁶⁰

Así pues, en un intento por desentrañar la evolución de la diplomacia como esencia de las negociaciones internacionales, NICOLSON señala que:

El profesor Mowat, en su estimable libro *Diplomacy and Peace*, distingue tres períodos en el desenvolvimiento de la teoría diplomática en Europa. El primero de ellos comprende desde el año 476 al 1475 y abarca la época de la superstición y la ignorancia, durante la cual la

⁵⁹ *Idem.*, pp. 41-42.

⁶⁰ SONDERMAN, Fred A., OLSON, William C. y McLELLAN, David S. (Eds.). "Diplomacy", en The Theory and Practice of International Relations 3a. ed., Prentice Hall, New Jersey, 1970, p. 241. Traducción de la autora.

diplomacia estuvo desorganizada por completo. El segundo va desde 1473 hasta 1914 y representa la fase de la historia en la que la teoría diplomática siguió el sistema conocido con el nombre de 'sistema de los Estados europeos'. El tercer período lo inició el presidente Wilson y de él ha surgido la que a veces se llama 'diplomacia democrática'.⁶¹

Quizá esta periodización no sea la más adecuada y tampoco el autor hace una explicación de las fechas elegidas. Desde mi punto de vista, el periodo que se refiere a la modernidad tendría por lo menos tres cortes: el primero de 1473 a 1648 puesto que la Paz de Westfalia se logra mediante procedimientos diplomáticos y de negociación que abren nuevas vías que en adelante profundizarán los estados que integran a la sociedad internacional⁶² (en ese momento con Europa como centro de su realización); el segundo, de 1648 a 1815 puesto que el Congreso de Viena define el estilo negociador de la concertación entre las potencias que se inicia en lo que se conoce como la etapa de los congresos y que llega hasta nuestros días como la negociación en "la cumbre", además de que en su seno se conciertan reglas diplomáticas básicas que se han ido perfeccionando con el discurrir de la política mundial.⁶³ De acuerdo con P. Terrence HOPMAN, en este periodo se producen tratados de "académicos y profesionales del arte diplomático (...), por lo menos desde Francois de Calières⁶⁴

⁶¹ NICOLSON, Harold, *op. cit.*, p. 28.

⁶² "Con el desarrollo de la diplomacia se van elaborando reglas y procedimientos, esto es válido sostener cuando pensamos en las negociaciones que si bien tienen un fuerte contenido del 'estilo personal de negociar', éste no puede darse al margen o con el desconocimiento de las reglas y procedimientos que se marcan en el protocolo, en el derecho internacional, en el derecho de los tratados, en las prácticas y costumbres de los estados.

"Una serie de derechos, privilegios e inmunidades eran concedidas tanto a los diplomáticos como a las actividades diplomáticas". Esto es igual en la negociación internacional por varias razones: 1. porque se tienen que brindar las condiciones óptimas para el mejor desempeño de sus labores; 2. porque al participar en una negociación, el funcionario respectivo representa a su Estado y gobierno y en tal carácter se hace acreedor al trato que estos merecen; 3. por un principio básico de reciprocidad, y 5. porque existen convenciones internacionales que los estados han aceptado y que se comprometen a observar". WHITE, Brian, *op. cit.*, pp. 252-253. Traducción de la autora.

⁶³ Un gran admirador de la diplomacia que se desarrolla en el contexto del Congreso de Viena y, especialmente de Metternich, es Henry KISSINGER, cuyas dotes diplomáticas, políticas y analíticas están fuera de duda. Con esa inspiración escribió su tesis doctoral que en 1957 publica con el título de A World Restored, Ed. Houghton Mifflin, Boston, 1957. Hay edición en español.

⁶⁴ Todavía es muy citada su obra The Practice of Diplomacy, una versión al inglés de Francois de Callières, de "De la manière de négocier avec les souverains", presentada con una introducción de A.F. Whyte (Londres, 1919). Citado en CRAIG, Gordon A. "Totalitarian Approaches to Diplomatic Negotiation", en SONDERMAN, OLSON y McLELLAN, *op. cit.*, p. 244.

en 1716 y Fortune Barthélémy de Felice en 1778.”⁶⁵ Y, finalmente, de 1815 a 1919, recogiendo la experiencia de las negociaciones de París que dieron fin a la primera guerra mundial. Desde un cierto punto de vista, con esta fecha se cierran los antecedentes propiamente diplomáticos y se define la práctica que se va a imponer a lo largo del siglo XX y, probablemente, hasta nuestros días.⁶⁶ En adelante, la diplomacia moderna –como la conoce NICOLSON– como opuesta a la tradicional se va a ir subsumiendo en las negociaciones internacionales.

El último gran tratadista de este momento y cuyo principal libro es muestra de la transición de la Diplomacia como ciencia que ya queda estrecha para el tratamiento de los asuntos mundiales, que ha sido rebasada con la creación de una nueva ciencia (Relaciones Internacionales) y que en la práctica se ha complicado a tal grado que la noción más adecuada será la de negociaciones internacionales, es precisamente Harold NICOLSON. Sin embargo, es curioso ver cómo el optimismo del británico no es compartido por MORGENTHAU quien parece ver en las razones de la declinación de la diplomacia algunas de las que NICOLSON enunció como las que posibilitan el paso de la tradicional a la moderna: el primero es el desarrollo de las comunicaciones que hizo prescindible al diplomático cargado de capacidades, personalidad e ingenio para resolver por sí mismo situaciones de emergencia, la segunda es la creencia de que los servicios del diplomático a quien se le atribuyen una serie de características –la mayor parte de ellas negativas– que elevaron la suspicacia de la opinión pública y la pérdida de confianza; el tercero es el abandono de su carácter secreto y la demanda de que se realizara de cara al público (parte importante de la responsabilidad, obviamente, le corresponde a Woodrow Wilson); el cuarto, aunque no necesariamente negativo) es la instauración de la diplomacia por procedimientos parlamentarios en el seno de organizaciones, mediante el establecimiento de una agenda y buscando una solución por medio de votaciones; el quinto está dado por

⁶⁵ HOPMANN, P. Terrence. “Two paradigms of Negotiation: bargaining and problem solving”, en The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 542, SAGE Periodical Press, Thousand Oaks, Ca., noviembre de 1995, p. 24. Traducción libre.

⁶⁶ Hans J. MORGENTHAU parece ver una continuidad desde 1648 hasta 1919 y, hasta cierto punto, parece admirar ese gran periodo al afirmar que “En la actualidad la diplomacia ya no desempeña el papel, a menudo

“la aproximación peculiar y poco tradicional de las superpotencias a los asuntos de la política internacional”; y, finalmente, “la naturaleza misma de la política mundial en la segunda mitad del siglo XX.”⁶⁷ Lo que encontramos nosotros es la negativa a percibir que el modelo de la diplomacia ha cedido su lugar al de las negociaciones internacionales.

Sin embargo, como explica Thomas KUHN,⁶⁸ el paso de un viejo paradigma que ya no es aceptado por la comunidad porque ya no responde a las preguntas básicas de su objeto, a uno nuevo, no necesariamente implica su desaparición, lo que sucede es que queda subordinado al nuevo, cuya visión es más amplia e incluyente. El campo propio de la diplomacia sigue teniendo existencia real, pero en la política internacional otros nuevos hacen evidente la creciente influencia que ejercen, al grado de superponerse a ella. Lo mismo sucede con la Diplomacia, que sigue siendo un área de estudio importante dentro de Relaciones Internacionales, aunque no necesariamente la central. Finalmente, cabe señalar que su terminología sigue teniendo aplicación dentro del lenguaje práctico y académico. Pero los cambios no solamente son de superación, o de evolución, en un sentido darwinista. Su sentido cambia, su esencia está determinada por los factores que definen a la nueva realidad y, en adelante, se le debe visualizar como parte de ella.

El nacimiento de Relaciones Internacionales,⁶⁹ marcado históricamente por los acontecimientos de las dos primeras décadas del siglo XX, va a definir el devenir de la disciplina en las siguientes décadas con una visión idealista, utópica, juricista o liberal que se asienta en la confianza de que las confrontaciones tan graves, como las que recién se habían vivido, podían evitarse con el recurso a las negociaciones internacionales. El marco general en el que éstas se producirían estaba dado por una visión normativa y prescriptiva, de tal manera que se puso

espectacular y brillante pero siempre importante, que desempeñó desde el final de la guerra de los Treinta Años hasta el principio de la Primera Guerra Mundial.” MORGENTHAU, Hans J., *op. cit.*, p. 157.

⁶⁷ *Idem.*, p. 162.

⁶⁸ KUHN, Thomas. La estructura de las revoluciones científicas. Traduc. Agustín Contin. Breviarios del Fondo de Cultura Económica, México, 1971, 320 pp.

⁶⁹ Ver PEÑA GUERRERO, Roberto, "Interdisciplinariedad y científicidad en Relaciones Internacionales", en CID CAPETILLO, Ileana (Comp.). Lecturas básicas para introducción al estudio de Relaciones Internacionales, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1999, p. 33.

especial énfasis en la creación de normas, reglas y principios que dieran contenido a un Derecho Internacional cada vez más sólido, consensuado, asumido y respetado por los responsables de la conducción de la política internacional; se partía de una confianza irrestricta en las instituciones que vigilaran y dirigieran las acciones de los Estados, de ahí el reforzamiento de la organización internacional que contrarrestara la prepotencia del Estado; se asumía que la propagación de la democracia y su extensión reduciría las ambiciones nacionales y la adopción de vías violentas en su consecución pero que amenazaran a otros países; y, de manera importante, se pensaba que era imprescindible gestionar una política abierta, de cara a una opinión pública bien informada, que impidiera la formación de alianzas que, la mayor parte de las veces, amenazaban no sólo a supuestos enemigos sino incluso a sus mismas sociedades nacionales.⁷⁰ De ahí la importancia del artículo 18 de la Carta de la Sociedad de Naciones, de acuerdo al cual, esta organización internacional coadyuvaría a hacer públicos los tratados internacionales que, de otra manera, carecían de validez.⁷¹

Según Edward H. CARR, el idealismo abrevia de fuentes muy identificadas como son el liberalismo lockiano, la asunción de que la noción del *laissez faire* de Adam SMITH era correcta, y un sentimiento de seguridad en el bienestar presente y futuro, provocado por la prosperidad del siglo XIX que aminoró la competencia por los mercados. Además, partía de algunos supuestos como la confianza en la opinión pública bajo la asunción de que tiende a prevalecer y que siempre es correcta,⁷² que es posible crear una armonía de intereses, que toda nación tiene

⁷⁰ Ver DOUGHERTY, James E. Teorías en pugna en las relaciones internacionales. Traduc. Cristina Piña, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993, VASQUEZ, *op. cit.*, pp. 13-17.

⁷¹ Textualmente, el artículo 18 de la Liga de las Naciones reza: “Todo tratado o compromiso internacional que en lo sucesivo suscriba algún miembro de la Liga deberá ser registrado en la secretaría y publicado por ella en el más breve plazo posible. Ninguno de estos tratados o compromisos internacionales tendrá fuerza hasta que sea registrado.”

⁷² OLSON, William C., en “Democratic Approaches to Diplomacy”, hace una revisión crítica del involucramiento de la opinión pública en los asuntos exteriores y de las nociones de la relación entre democracia y política exterior, confrontando las opiniones de Walter LIPPMANN, Harold NICOLSON, George KENNAN, Henry WINSTON en un contexto de guerra fría que enmarca a la política internacional de Estados Unidos. En SONDERMAN, OLSON, y McLELLAN, *op. cit.*, 256-262.

un interés auténtico en la paz y que todo conflicto internacional es innecesario e ilusorio pues lo que cuenta es el bien común.⁷³

En resumen, de acuerdo al idealismo “las masas nunca se benefician con la guerra, y con una comunicación adecuada, se dan cuenta de ello. Mediante la educación y el contacto con los demás, podrían eliminarse la ignorancia y el prejuicio. Con la extensión de la democracia, las masas podrían prevenir que los siniestros intereses promulgaran guerras. Finalmente, las instituciones capaces de evitar la violencia a nivel internacional, podrían crearse a escala global para resolver las disputas por la vía no violenta. Estas ideas estaban incorporadas en la Liga de las Naciones, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, y en la fuerza de la ley internacional, el arbitraje, el desarme, la seguridad colectiva y el cambio pacífico.”⁷⁴

Esa visión es totalmente compartida por Elihu ROOT,⁷⁵ quien afirma que a lo largo de la historia los pueblos se han visto inmersos en guerras que ni deseaban ni provocaban ellos mismos. El advenimiento de una nueva diplomacia en un contexto de extensión de la democracia podía contribuir a que, bajo la presión de una opinión pública bien informada y educada en los asuntos mundiales, los gobiernos evitaran introducir a sus poblaciones en situaciones bélicas que finalmente éstas eran las que más fatalmente padecían. Así, él señalaba que:

Ésta es la verdadera ventaja del cambio de la diplomacia vieja por la nueva. Los gobiernos irresponsables pueden luchar sin temer el mínimo grado de equivocación acerca de sus derechos y obligaciones. Pueden estar dispuestos a convertir a su propio pueblo en carne de cañón a fin de obtener más territorios o más poder, pero dos democracias no lucharán, a no ser que ambas crean tener la razón. Podrán llegar a tal convicción por la distorsión de los hechos, por la incomprensión de las reglas de buena conducta o porque el vacío que deja la ignorancia lo ocupen los prejuicios raciales o nacionales y la pasión –que excluyen el análisis y el razonamiento–. Pero lucharán en todo caso no porque

⁷³ Ver CARR, E.H. La crisis de los veinte años (1919-1939). Traduc. Emma Benzal Alonso. (Con Prologo de Esther BARBÉ). Libros de la Catarata, Madrid, 2004, 321 pp.

⁷⁴ VASQUEZ, John A., *op. cit.*, pp. 34-35.

⁷⁵ Elihu ROOT (1845-1937), fue Premio Nobel de la Paz en 1912, Secretario de Estado en la administración de Theodore Roosevelt (1905-1909) y de Guerra en la presidencia de William McKinley (1899-1903). Promovió la redacción de numerosos tratados de arbitraje internacional, entre ellos el estatuto de la Corte Internacional de Justicia (1920-1921).

pretendan hacer el mal, sino porque piensan que están haciendo el bien. Cuando las relaciones exteriores están regidas por autocracias u oligarquías, el peligro de guerra dependía de los aviesos propósitos que éstas pudieran tener. Cuando las democracias rigen las relaciones exteriores, el peligro de guerra se funda en creencias erróneas.⁷⁶

Este representante del idealismo en su etapa clásica pensaba que el propio pueblo de Estados Unidos se había interesado poco en la política internacional porque tanto él como sus gobernantes habían estado demasiado ocupados en la construcción de una nación, pero que:

Los acontecimientos han llevado a nuestro pueblo a comprender que, con el aumento de las comunicaciones y de la interdependencia entre los estados civilizados, toda nuestra producción es parte de la producción mundial así como todo nuestro comercio es parte del comercio mundial, y que gran parte de las influencias que llevarán al país a la prosperidad o al desastre están compuestas de fuerzas y movimientos que pueden surgir en cualquier lugar del mundo, fuera de nuestro control directo e inmediato. Supongo que el pueblo de Estados Unidos habrá aprendido más sobre las relaciones internacionales en los últimos diez años que en los ochenta anteriores. Se encuentra, sin embargo, sólo al inicio de la tarea.⁷⁷

Ya mucha tinta ha corrido para explicar cómo la propuesta doctrinaria y los lineamientos políticos que deberían imponerse en el mundo desde la perspectiva del idealismo están primariamente delineados en el mensaje que el Presidente de Estados Unidos, Woodrow WILSON remitió al Congreso de su país el 8 de enero de 1918, pues ahí se condensaba la esencia de su pensamiento y se abordaban aspectos relevantes de la política mundial.⁷⁸

En efecto, una lectura cuidadosa de estos catorce puntos, nos permite identificar lo que ahora conocemos como los lineamientos doctrinarios del idealismo, tal como han sido reseñados en los principales estudios disciplinarios.

⁷⁶ ROOT, Elihu, "Requisitos para el éxito de la diplomacia popular", en *Foreign Affairs en Español*. Vol. 1, Núm. 1, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, primavera de 2001, pp. 234-235. Este artículo fue originalmente publicado en *Foreign Affairs*, vol. 1, núm. 1, en 1922.

⁷⁷ *Idem.*, pp. 235-236.

⁷⁸ En ese discurso se presentaron los famosos 14 Puntos que WILSON consideraba debían observarse en la reconstrucción del mundo al finalizar la primer guerra mundial. Ese documento puede consultarse en "Discurso de Woodrow Wilson ante el Congreso de presentando su programa de 14 puntos", en <http://constitucionweb.blogspot.com.es/2010/03/discurso-de-woodrow-wilson-ante-el.html> Consultada el 05 de mayo de 2013.

Sin embargo, en ellos nunca se menciona el contenido político y las aspiraciones de los líderes de promover un orden internacional más acorde a la nueva distribución del poder y un marco institucional que facilitara el desarrollo de las crecientes y pujantes actividades económicas. Evidentemente la joven potencia capitalista que en las dos primeras décadas del siglo XX había producido su propia revolución industrial y comercial (fordismo, producción en serie, comercio en cadena, etc.) gozaba de un excedente productivo y financiero cuya mejor salida era a través de la exportación. Para emprender todos los negocios internacionales de que era capaz en ese momento, lo más conveniente era un orden político, económico e institucional favorable al liberalismo que le permitiera entrar a los mercados hasta entonces monopolizados por las potencias coloniales europeas.

El hecho de que, a pesar de que la creación de la Sociedad de Naciones había sido principal e insistentemente defendida por Woodrow WILSON, y de que Estados Unidos no ingresara a la organización internacional, no obstaba para que este país participara –con todos los derechos y obligaciones– en la sociedad internacional como un integrante más de la interdependencia que se había creado. El mismo Elihu ROOT lo justificaba afirmando:

Este hecho decisivo de la comunidad de naciones no tiene nada que ver con la Sociedad de las Naciones ni con cualquier otra asociación de países fundada en un contrato. La Sociedad de las Naciones es simplemente un convenio entre los signatarios de este instrumento, en virtud del cual convienen sumar a los usos, costumbres, leyes, derechos y obligaciones de la comunidad de naciones existente algunos otros derechos y obligaciones que comprometerán contractualmente a los países miembros. Aunque un país firme o no el contrato, su pertenencia a la comunidad de naciones continúa con todos los derechos y obligaciones inherentes a esa pertenencia.⁷⁹

Por otra parte, en términos generales, bajo el marco comprehensivo del idealismo, entre 1919 y 1939⁸⁰ se produjo una intensa actividad diplomática (es decir, en materia de negociaciones internacionales) a lo largo de esos veinte años que

⁷⁹ *Ídem.*, p. 237.

⁸⁰ Entre los intelectuales que impulsaron al idealismo como guía para las relaciones internacionales y como visión para la comprensión de las relaciones internacionales se enlistan a Woodrow WILSON y Parker T.

abarcó el periodo de entreguerras. Los líderes de las principales potencias se vieron muy ocupados dirimiendo el pago de reparaciones, vigilando el cumplimiento de las cláusulas que prohibían el rearme de las potencias vencidas, trazando el nuevo mapa político de Europa (y del resto del mundo), repartiendo mandatos sobre los antiguos territorios coloniales, diseñando planes financieros para la recuperación de las naciones europeas afectadas por la guerra, etc.⁸¹ Pero el peso de la realidad fue más contundente y, como es de todos conocido, los acontecimientos que condujeron a la segunda guerra mundial y su mismo desarrollo provocaron un cuestionamiento muy serio del idealismo, su descrédito y su sustitución por una nueva visión a la que se reconocerá como realismo que acusa al primero de basarse en una prenoción del “deber ser” cuando era precisamente la comprensión del “ser” lo que haría más objetiva la explicación de la realidad de la política y su conducción que estaba guiada por la lucha por el poder cuyo correcto manejo era la única capaz de posibilitar la paz.

Con la polémica que levantan autores como Reihold NIEBUR y Edward Hellet CARR se da paso a lo que va a ser conocido como el “Gran Debate” y, más tarde como el Primer Debate dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales y que se considera como un debate interparadigmático, mientras que el segundo entre tradicionalistas y científicos⁸² es intraparadigmático y, supuestamente, con la discusión que se abre con los “neos” se produciría el tercer debate.⁸³

MOON, de Estados Unidos, Alfred ZIMMERN, S. H. BAILEY, Philip NOEL-BAKER y David MITRANY, de Gran Bretaña. VASQUEZ, John A., *op. cit.*, p. 38.

⁸¹ En el periodo 1919-1939 se negociaron o firmaron tratados y conferencias tan importantes como la Conferencia de Washington con la participación de Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Francia, Italia, China, Holanda y Bélgica, de noviembre de 1921 a febrero de 1922; el Tratado de Riga de marzo de 1921, respecto a la guerra ruso-polaca; el Tratado de Rapallo entre Alemania y la URSS, de abril de 1922; el Plan Dawes, de abril de 1924; el Tratado italo-yugoslavo de 1924, respecto a la soberanía italiana en Fiume; los Tratados de Locarno, de octubre de 1925; el Primer Congreso Paneuropeo convocado por el Conde Coudenhove Kalergi en 1926; el Pacto Briand-Kellog de octubre de 1928; el Pacto Antibélico Saavedra Lamas, firmado en 1933 y que a la fecha cuenta con 33 adhesiones; la Conferencia de Stresa entre Gran Bretaña, Francia e Italia, en abril de 1935; el Pacto de No Intervención (en la guerra civil española) de agosto de 1936; el tratado que puso fin a la situación de guerra entre Bolivia y Paraguay por la región del Chaco (de 1932 a 1935), firmado en Argentina el 21 de julio de 1938; el Pacto de Acero entre Alemania e Italia de mayo de 1939; el Pacto de no Agresión germano-soviético (Ribentrop-Molotov) de agosto de 1939.

⁸² Así denominó Morton KAPLAN un artículo muy citado en la literatura de la época: “The new great debate: Traditionalism vs. Science in international relations”, en *World Politics*, No. 19, 1966, pp. 1-20.

⁸³ La polémica que se desata entre las corrientes analíticas de nuestra disciplina se va a medir *a posteriori* del debate entre idealismo y realismo bajo la perspectiva que ofrece la noción de paradigma planteada por Thomas KUHN, en su libro *La estructura de las revoluciones científicas*, publicado por primera vez en 1962

Mucho se ha discutido si el enfoque que reemplaza al idealismo como paradigma dominante debe ser reconocido como “realismo político” (una versión de la *Real Politik*), política del poder o simplemente como paradigma “estatocéntrico”. Asimismo se ha insistido en el predominio de las concepciones anglosajonas desde ese momento y, más precisamente, en la centralización de la investigación en las universidades estadounidenses, de donde se deriva la idea de que “Relaciones Internacionales” es una ciencia americana (la otra parte angloparlante –Inglaterra– en ésta, como en otras materias, pasa a ser comparsa de los angloamericanos). Además, se acentúa el hecho de que es una derivación, tanto en el sentido afirmativo como de negación, de la visión hobbesiana de la realidad, de donde deriva sus supuestos filosóficos fundamentales que están arraigados o desarrollados posteriormente, en otros pensadores clásicos de la Ciencia Política⁸⁴.

La crítica más importante que se hace al idealismo y, junto con él, a la política internacional del momento, proviene del libro de E.H. CARR, La crisis de los veinte años, que, como dice BARBÉ,⁸⁵ no es un libro de historia, tampoco es un libro de teoría, podría ser considerado mejor un libro de filosofía política pues reflexiona sobre cómo es el mundo y cómo lo pensamos, de tal manera que esto determina como actuamos en él. Tampoco debe ser considerada, como popularmente se cree, como una obra que desmitifica los fundamentos del utopismo o liberalismo al tiempo que sustenta la validez del realismo. Aunque Esther BARBÉ señala que hay ambigüedad en la postura de CARR en la elección entre la disyuntiva de utopismo o realismo, a mí me parece que el sentido del libro es el de demostrar que no se encuentran en posiciones extremas, que en determinadas etapas –dependiendo de las condiciones históricas– se abusa del discurso de uno o de otro, pero que ambos se deben ubicar en la esencia del poder que caracteriza a las relaciones internacionales, lo que sucede es que el

(Chicago University Press), justo cuando ya está teniendo lugar la revuelta científicista en Relaciones Internacionales.

⁸⁴ Ver BARBE, Esther. Relaciones Internacionales, 3a. ed., Ed. Tecnos, Madrid, 2007, 413 pp.

⁸⁵ BARBÉ, Esther, “Prólogo”, en CARR, E.H. La crisis de los veinte... *op. cit.*

utopista lo encubre y el realista lo asume y lo hace explícito. La crítica al utopismo se equilibra con la afirmación de que:

De hecho, el mismo realismo, si lo atacamos con sus propias armas, a menudo resulta que en la práctica está tan condicionado como cualquier otro modo de pensamiento.⁸⁶

Lo paradójico de la aportación de CARR es que, en mucho, su análisis está determinado por su visión marxista de la realidad⁸⁷ y es tan contundente con uno como con el otro paradigma pero fue rescatado por los realistas para reafirmar su propia visión (desechando los pasajes en donde ellos mismos eran criticados) y simplemente ignorando la propuesta subyacente de crítica al sistema político imperante, con lo que en lo sucesivo se va imponiendo una visión de ciencia positiva que es la que predomina en nuestra disciplina hasta la actualidad.

Evidentemente, los puntos que hemos señalado son importantes y han merecido un análisis extenso por casi todos los autores que abordan la historia y el desarrollo de Relaciones Internacionales a lo largo de las más recientes siete décadas. Los mencionamos porque compartimos con NICOLSON la idea de que “La teoría de la política y la teoría de la negociación son interactivas (...)”⁸⁸ y, aún más, la práctica de la política es interactiva con la práctica de la negociación: forman una unidad dialéctica en la cual la manera como se mueve, se define, se concibe o se aplica una está determinada por la otra. Así, aunque podríamos decir que la política es más amplia, abarca más y de ella se derivan las negociaciones internacionales, también podríamos preguntarnos cómo el rumbo que éstas toman la obligan a reelaborarse.

De cualquier manera, la etapa de predominio del realismo político en Relaciones Internacionales se va a corresponder con una concepción particular de negociaciones internacionales que, sin embargo, en un momento dado de su desarrollo va a enfrentarse al dilema de optar por una visión más realista (neorrealismo) o acercarse a las propuestas del idealismo pues sustentará la

⁸⁶ CARR, E.H., *op. cit.*, p. 139.

⁸⁷ Que, como dice John A. VASQUEZ, “(...) se hizo más evidente en su trabajo posterior (...)”, en VASQUEZ, John A., *op. cit.*, p. 37.

⁸⁸ NICOLSON, Harold, *op. cit.*, p. 31. Subrayado nuestro.

confianza en las instituciones como una vía para contrarrestar el peso excesivo del Estado (neo idealismo/institucionalismo).

La tradición disciplinaria en Relaciones Internacionales ha hecho evidente el predominio de dos grandes visiones respecto a la comprensión primero de la política internacional y después de las relaciones internacionales globalmente: el realismo y el idealismo, cada uno derivado de tradiciones clásicas del pensamiento político y que en los análisis académicos se plantean como diametral o sustancialmente opuestos al confrontar cada uno de sus supuestos básicos, pero que, en la práctica política normalmente no son tan claramente distinguibles pues suele ocurrir que en la elaboración y ejecución de una política exterior concreta de un Estado particular se adopten políticas claramente realistas que coexisten con otras más idealistas, aunque en general un gobierno o una administración gubernamental tienda en su acción a marcar más los rasgos de alguna de ellas, de tal manera que se identifique como realista (lo que oculta o nubla las líneas idealistas que pueda contener) y lo contrario también puede suceder. Ciertamente que “las diferentes orientaciones de los realistas y los liberales conducen a muy diferentes recomendaciones para la conducta de las relaciones internacionales, incluyendo las negociaciones internacionales.”⁸⁹ Pero esto no niega lo que hemos afirmado antes: la línea principal de las negociaciones internacionales se decide a partir de la alineación con una propuesta pero es inevitable que coexista con elementos de la otra.⁹⁰

Como se puede ver y es de todos conocido, no es MORGENTHAU el genial creador de esta teoría, de hecho, desde las décadas de los años treinta del siglo XX ya se estaban avanzando sus principales líneas y se iba imponiendo su aceptación académica. Sin embargo, sí está demostrado que es el autor más influyente y citado en la investigación disciplinar y su libro Política entre las

⁸⁹ HOPMANN, P. Terrence, *op. cit.*, p. 37.

⁹⁰ “Los autores y libros que más contribuyeron a delinear la visión realista de la política internacional fueron: “Frederick Schuman, International Politics (1933); Harold Nicolson, Diplomacy (1939); E.H. Carr, The Twenty Years’ Crisis (1939); Reinhold Niebuhr, Christianity and Power Politics (1940); George Schwarzenberger, Power Politics (1941); Martin Wight, Power Politics (1946); Hans J. Morgenthau, Politics among Nations (1948); George F. Kennan, American Diplomacy (1952) y Herbert Butterfield, Christianity, Diplomacy and War (1953).” VASQUEZ, John A., *op. cit.*, p. 37. Se toma esta lista porque, como el autor señala, recoge algunas de las más reconocidas elaboradas por los especialistas.

naciones⁹¹ se ha constituido en la obra de referencia de la mayor parte de los estudios, al mismo tiempo que la teoría realista ha predominado a pesar de las refutaciones y las críticas que se le han hecho.

Aunque es de sobra conocido, vale la pena enunciar una vez más los elementos que le dan cuerpo a esta teoría pues nos servirán después para enganchar el predominio que, a su vez, ha ejercido en el estudio de las negociaciones internacionales.

1. Los estados-naciones, o quienes toman las decisiones, son los actores más importantes para entender las relaciones internacionales.
2. Hay una marcada diferencia entre la política interna y la internacional.
3. Las relaciones internacionales constituyen una lucha por el poder y por la paz. Comprender cómo y por qué ocurre la lucha y sugerir formas de regularla, es el propósito de la disciplina. Toda investigación que no esté por lo menos dirigida indirectamente a este propósito, es trivial.⁹²

Es, además, importante señalar que una parte sustantiva de este paradigma está dada por la adopción de los conceptos de interés nacional y seguridad nacional que, dada la hegemonía del poder estadounidense en ese momento, tanto en la práctica como en la teoría son casi considerados como sinónimo del interés y la seguridad de Estados Unidos, aunque en el discurso se maneje como de “occidente”, implicando el bloque capitalista y que se van a concretar en políticas como la de la contención y la disuasión, principalmente apoyada por las armas atómicas.

De este paradigma se derivan una serie de propuestas que a lo largo de las décadas siguientes abordan aspectos particulares de las relaciones internacionales y que van a contribuir con mucho a la articulación de elementos colaterales que no necesariamente fueron planteados en la propuesta original pero

⁹¹ El original bajo el título de Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace, publicado por Alfred A. Knopf, en 1948, 237 pp.

Tiene dos ediciones en español: MORGENTHAU, H.J. Política entre las naciones. La lucha por el poder y por la paz. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1963.

MORGENTHAU, Hans J. Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz. Sexta edición revisada por Kenneth W. THOMPSON. Traduc. Herber W. OLIVERA. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

⁹² VASQUEZ, John A., *op. cit.*, p. 39.

que la complejidad de las relaciones impone como retos cognoscibles y que, además, surgen de la demanda de los políticos y tomadores de decisiones por comprender y diseñar la política internacional.⁹³ Entre las teorías particulares destacan:

el estudio de la política exterior; el estudio de procesos sistémicos, tales como el equilibrio del poder; el estudio relacionado (con) las causas de la guerra; el estudio de negociaciones y estrategias como la disuasión; y el estudio del supranacionalismo, incluyendo integración, ley internacional y organización. Cada uno de estos tópicos o subcampos, y la forma como han sido tratados, pueden interpretarse como intentos por articular el paradigma realista y hacer más detallada la imagen del mundo.⁹⁴

MORGENTHAU, a pesar de las interpretaciones que su obra ha recibido, creía en la diplomacia como un medio para conducir las relaciones internacionales y sostenía “su importancia capital (...) como elemento de poder nacional.”⁹⁵ Aunque también la veía como capaz de contribuir a la paz mundial en el contexto que caracterizaba a la política internacional.

Tomando en consideración que el “objetivo prioritario (es) la promoción de los intereses nacionales por medios pacíficos”, asume que su misión

es cuádruple: 1) la diplomacia debe determinar sus objetivos a la vista del poder del que dispone y del que podrá disponer para la consecución de esos objetivos, 2) la diplomacia debe valorar los objetivos de otras naciones y el poder actual o potencial con el que cuentan para su consecución, 3) la diplomacia debe determinar hasta qué punto los objetivos de uno son compatibles con los del otro, y 4) la diplomacia debe emplear los medios adecuados para la consecución de sus objetivos. El fracaso de uno u otro de estos puntos puede poner en peligro el éxito de la política exterior y, con él, la paz mundial.”⁹⁶

⁹³ “Y después de todo, ¿para qué nos sirve la teoría? (...) Mi punto de partida lo constituye una afirmación también elemental: tal como J. M. Keynes lo planteó para el caso de la economía, también en el campo de las relaciones internacionales casi todos somos analistas y (aun los más conscientes y orgullosamente ateóricos) ‘formuladores de decisiones’, presos de algún teórico vivo o muerto.” RICO, Carlos F.. “Modelos implícitos y explícitos en la evaluación de la capacidad de negociación intergubernamental”, en Foro Internacional, Vol. XXIX, No. 4, El Colegio de México, México, abril-junio de 1989, p. 693.

⁹⁴ VASQUEZ, John A., *op. cit.*, p. 40.

⁹⁵ MORGENTHAU, Hans J., *op. cit.*, p. 153

⁹⁶ *Idem.*, p. 154.

Asimismo plantea que el recurso a la diplomacia es vital ya que facilita la solución de un problema por la vía pacífica. Sin embargo, la apreciación de su uso debe hacerse atendiendo con sumo cuidado los siguientes elementos: “Una nación (...) puede provocar la guerra si su diplomacia valora de manera errónea los objetivos de otras naciones y el poder que aquéllas tienen a su disposición.”⁹⁷ Los riesgos que se corren se derivan de una evaluación errónea de la política que persigue el contrario, una “valoración equivocada del poder de otras naciones, bien sea sobreestimándolo o subestimándolo”, una correcta apreciación de la compatibilidad o incompatibilidad en los objetivos de las partes y una selección apropiada de los medios adecuados para la consecución de los propios intereses.

Los medios a disposición de la diplomacia son tres: persuasión, compromiso y amenaza de la fuerza. (...) El arte la diplomacia consiste en poner el énfasis correcto en el preciso momento en que cada uno de esos tres medios se halla a su disposición.⁹⁸

De hecho, antes del segundo gran debate, los autores que analizan nuestro tema recurren con mucha frecuencia a la terminología de la diplomacia e incluso ven a las negociaciones internacionales como un instrumento o una herramienta de ella. Con la revolución científicista se busca dar un sustento al análisis internacional con el recurso del método científico. Ya se ha insistido en otros lugares que este periodo no es muestra de una crisis de la disciplina y que aunque algunos de sus representantes hayan utilizado un lenguaje de tonos elevados para criticar al realismo, ninguno de ellos pone en riesgo ni cuestiona los elementos centrales del realismo político. Quizá, entonces, se podría decir que es un debate que se ubica en el nivel cognoscitivo (la forma en que aprehendemos la realidad) y en el epistemológico (la forma en que construimos el conocimiento de la realidad), pero que no cuestiona la visión de los elementos que constituyen la realidad (nivel ontológico) que sostiene el realismo. Pero creemos que este segundo debate no cuestiona los elementos centrales del realismo porque en la década de los sesenta todavía está vigente (sin anomalías aunque con retos) el orden

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ *Idem.*, p. 156.

internacional que se creó después de la segunda guerra mundial y que es al que trata de explicar el realismo, es decir, la bipolaridad es una realidad que justifica el liderazgo del Estado para garantizar la seguridad de sus nacionales.

Nosotros sostenemos que en este lapso se produjo un enriquecimiento de la disciplina que ha tenido importantes aportes para la docencia y la investigación, en él se desarrollaron propuestas como la toma de decisiones, la teoría de los juegos, las técnicas de simulación, la matematización y uso de estadísticas en el análisis, incluso con el apoyo de la cibernética dado que las grandes universidades, fundaciones e instituciones ligadas a las fuerzas armadas en Estados Unidos ya contaban con computadoras avanzadas que facilitaban la recolección, organización y ordenación de gran cantidad de datos que con las técnicas tradicionales eran muy difíciles de analizar. Sin embargo, la “revolución científicista” levantó muchas críticas de autores, estudiosos o analistas de las relaciones internacionales que se niegan a aceptar que se apliquen los criterios y los métodos de la investigación “científica” (la de las ciencias duras) al estudio de la realidad social que no es comparable a la realidad natural. Un ejemplo de que hay un amplio margen de error cuando se pretende llegar a conclusiones cuando se “cientifica” el análisis de lo socio-político lo ofrece Raúl SOHR, quien narra que:

En los últimos días de la guerra en el sudeste asiático circulaba en Washington una anécdota amarga:

Cuando la administración Nixon llegó al gobierno en 1969, metió a una computadora del Pentágono toda la información disponible sobre Vietnam del Norte y los Estados Unidos; la población, el producto nacional bruto, la capacidad industrial, la cantidad de tanques, buques, aviones, tamaño de las fuerzas armadas y otros datos similares.

Luego se consultó a la computadora: ¿Cuándo ganaremos?

La máquina tardó unos segundos: Ustedes ganaron en 1964.

La moraleja no es que las computadoras fallan. Quien contó la anécdota, un veterano de Vietnam y distinguido estratega militar, el coronel Harry G. Summers Jr., quería probar un punto: que si el Estado más poderoso del planeta mide fuerzas con uno de décima categoría en lo que a datos mensurable se refiere, hay factores, como el alma humana, el heroísmo y la capacidad de sacrificio, que no entran en las computadoras.⁹⁹

⁹⁹ SOHR, Raúl. Para entender la guerra. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, p. 10.

Así, en el cuerpo de la teoría de negociaciones internacionales están contenidos supuestos muy importantes que fueron planteados desde otras ópticas o problematizaciones analíticas que en su conjunto están intrínsecamente vinculadas. De tal manera, la teoría de la decisión más que preocuparse de la sociedad internacional en su totalidad, se centra en el proceso de formación de las decisiones en los actores estatales y su efecto en la política exterior. Aunque esta propuesta puede rastrearse hasta sus antecedentes más lejanos, por ejemplo en el trabajo del economista matemático BERNOULLI de 1738¹⁰⁰, son John VON NEUMAN y Oskar MORGENSTERN¹⁰¹ quienes impulsan su estudio dentro de la moderna teoría de los juegos. Hay una cadena de autores que van haciendo aportaciones importantes, arrancando con los estudios de Max WEBER sobre la burocracia y la organización social,¹⁰² Chester BARNARD,¹⁰³ Herbert SIMON y, en conclusión, son SNYDER, BRUCK Y SAPIN¹⁰⁴ quienes hacen una aplicación explícita a la política exterior.

Su análisis no es meramente descriptivo, sino que tratan de formalizar de modo abstracto el proceso de decisión. El mismo concepto de Estado es formalizado según el modelo de acción de la sociología de

¹⁰⁰ “Su trabajo, publicado originalmente en latín, ha sido reproducido en versión inglesa: *Econometrika* 22 (1954), 22-36.” En MEDINA, Manuel. Teoría y formación de la sociedad internacional. Ed. Tecnos, Madrid, 1983, p. 107.

¹⁰¹ VON NEUMANN, John y MORGENSTERN. Theory of Games and Economic Behavior. Princeton University Press, 1944, 625 pp.

¹⁰² Ver: WEBER, Max. Sociología del poder: los tipos de dominación. Alianza Editorial, Madrid, 2012; La ética protestante y el espíritu del capitalismo. Alianza Editorial, Madrid, 2012. Conceptos sociológicos fundamentales. Alianza Editorial, Madrid, 2010. Entre una amplia bibliografía de este importante científico social, cuya obra póstuma es Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, Fondo de Cultura Económica, 1964.

¹⁰³ Entre su amplia bibliografía se incluyen las siguientes obras: The Functions of the Executive (Harvard University Press, 1938), Las funciones de los elementos dirigentes. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, Traducción de Francisco F. Jardón, Madrid, 1959; Dilemmas of Leadership in the Democratic Process (1939); A Report on the International Control of Atomic Energy (1946); Organization and Management (1948); Organization and Management: Selected Papers (1956); On the Teaching of Law in the Liberal Arts Curriculum (1956); Elementary Conditions of Business Morals (1958), Conversations With Chester I. Barnard (1973); Philosophy for Managers: Selected Papers of Chester I. Barnard (1986). En www.theodinstitute.org y otras páginas consultadas el 07 de mayo de 2013.

¹⁰⁴ SNYDER, Richard C., BRUCK, H.W. y SAPIN, Burton. “Decision Making as an Approach to the Study of International Politics” (monografía número 3 del Foreign Policy Analysis Project Series), págs. 34-39, 57-58, 60-66 y 118-20. En español: “La génesis de las decisiones como enfoque del estudio de la política internacional”, en HOFFMAN, Stanley. Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales. Traduc. M.D. López Martínez. Ed. Tecnos, Madrid, 1963, pp. 191-207.

(Talcott) Parsons. El Estado es sólo el 'actor en una situación', que actúa a través de órganos decisorios. El estudio de la política exterior se convierte así, en gran medida, en el estudio de la actuación de los organismos gestores de la política exterior. La esfera de competencia de los órganos, los medios de comunicación e información y la motivación de las decisiones son estudiados como determinantes de la decisión en política exterior, así como los criterios de preferencia a la hora de tomar una decisión entre las diferentes opciones disponibles.¹⁰⁵

La peculiaridad de la teoría de toma de decisiones es que es eminentemente descriptiva y explicativa, aunque eventualmente puede desarrollar capacidades predictivas puesto que el seguimiento de la rutina de decisión ayuda a prever la probable actuación de los órganos decisores. Pero no se puede decir de ella que tenga rasgos normativos pues no sugiere manera alguna en que deban desempeñarse los actores. Por otra parte, esta perspectiva

no se propone identificar *la* 'decisión racional', es decir, aquella en la que los medios empleados se adecuan a los fines que contempla el actor, sino la 'decisión real', influida en muchos casos por factores irracionales y que a veces poco tienen que ver con los fines a alcanzar, pues puede que la decisión se adopte respondiendo a los intereses y pasiones de los funcionarios que participan en el proceso de decisión, sin tomar en cuenta el 'interés nacional' u otros objetivos 'racionales'.¹⁰⁶

En el caso de la teoría de juegos tenemos la situación contraria en el sentido de que busca delinear la decisión "racional". De acuerdo a MEDINA, esta perspectiva tiene sus orígenes en los juegos de salón, José Luis OROZCO –por su parte– encuentra en las reglas de los juegos deportivos que se practica en Estados Unidos algunas de las que están arraigadas en la mente de los decisores de ese país, como por ejemplo el "*fair play*", Raymond ARON no duda en ejemplificar algunas situaciones de relaciones internacionales con un juego de fútbol.¹⁰⁷ Manuel MEDINA señala como los antecedentes más conocidos los de LEIBNITZ, en 1710, los de Blas PASCAL, los de James WALDEGRAVE en 1712, aunque es hasta el siglo XX cuando toma la forma con la que actualmente la conocemos. Se

¹⁰⁵ MEDINA, Manuel. Teoría y formación de la sociedad internacional... *op. cit.*, pp. 107-108.

¹⁰⁶ *Ídem.*, pp. 108-109.

¹⁰⁷ Véase el punto "2 de la Introducción. Los niveles conceptuales de la comprensión", en ARON, Raymond. Paz y guerra entre las naciones. Traduc. Luis Cuervo. Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1963.

debe a John VON NEUMAN la idea de alcanzar una decisión racional a través del “minimax”, “según la cual el jugador racional debería tratar de conseguir el rendimiento máximo dentro del mínimo que esté dispuesto a concederle el otro jugador.”¹⁰⁸ Las aplicaciones de la teoría de juegos han sido cuantiosas y van desde la economía, a la empresa, la administración pública, los negocios, la política, la guerra, los parlamentos, etc. pero en todos los casos se requiere que los decisores asuman y acepten las reglas del juego.

Thomas SCHELLING ha concebido una ambiciosa aportación de la teoría de los juegos a la política internacional y a la estrategia mundial. Frente a los tradicionales juegos ‘suma-cero’, en los que todo lo que un jugador gana lo pierde el otro y viceversa SCHELLING insiste en la importancia de los juegos de cooperación, como el llamado ‘dilema del prisionero’, en el que una persona detenida o incomunicada trata de responder a las preguntas de quienes le han detenido y que tienen también incomunicado a otro compañero dando el mínimo de información posible, e incluso información negativa si cree que sus declaraciones no se contradicen con las que da el otro, sino que unos y otros jugadores tienen algo que ganar.¹⁰⁹

En la docencia se han aplicado la teoría de los juegos y las técnicas de simulación en los modelos de organización internacional (Modelo de ONU, de OEA, etc.) y se inicia a los alumnos en la práctica de la negociación bajo dos supuestos principales: primero, deben asumir el papel del ente que representan y jugarlo, en la solución de un problema, como si fueran él mismo,¹¹⁰ para lo cual deben prepararse con el conocimiento más preciso de su historia, geografía, intereses, ideología, proyectos, antecedentes en la negociación, etc.; y segundo, de carácter pedagógico, se supone que si el estudiante es capaz de resolver problemas conocidos o elaborados, será capaz en su futura vida profesional de resolver nuevos problemas.

¹⁰⁸ *Ídem.*, p. 109.

¹⁰⁹ *Ídem.*, p. 111.

¹¹⁰ También en la investigación es útil “ponernos en el lugar del estadista que tiene que colocar cierto problema exterior bajo ciertas circunstancias; conviene entonces preguntarnos cuáles son las alternativas racionales (presumiendo siempre que actúa de modo racional) que debe elegir y que encuadran el problema, y cuáles de estas alternativas racionales deberá elegir el estadista que actúa bajo aquellas circunstancias. La comprobación de esta hipótesis racional, contra los hechos reales y sus consecuencias, da sentido teórico a los hechos de la política internacional.” MORGENTHAU, Hans J. Política entre las naciones, *op.cit.*, p. 13.

Manuel MEDINA señala que, además de

conseguir un 'aumento de los conocimientos' por parte del alumnado con ocasión de esas prácticas de simulación, las técnicas de simulación permiten que el estudiante adquiera conciencia de la utilidad práctica de sus conocimientos, reforzando su motivación y preparándolo para la vida a la que se ha de enfrentar al salir de las aulas.¹¹¹

Tanto MEDINA como otros autores dan cuenta exhaustiva de todos los ejemplos de aplicación de las técnicas de simulación y de proyectos científicos, políticos y militares que avanzaron con las posibilidades que ellas abrían. Hoy en día podemos decir que sus aportaciones se han multiplicado y con el continuo perfeccionamiento de los "simuladores" prácticamente todas las ciencias, desde la astronomía, la aeronáutica, la biología, la administración, los negocios, hasta nuestra propia disciplina en campos como la estrategia militar, las prácticas parlamentarias, las negociaciones entre naciones y muchos más, han acumulado importantes avances asentados en esa forma de "experimentación artificial". Aunque también marcan los límites de las posibilidades que ofrecen:

Las técnicas de simulación, aunque pueden ser sensacionales en sus resultados, se encuentran limitadas por la propia naturaleza de los métodos empleados. No es posible recoger más datos de los que se introducen en el sistema, fuera de los datos psicológicos sobre las reacciones de los decisores, sobre todo en situaciones de crisis. Las técnicas de simulación proporcionan modelos y permiten estudiar interacciones, por ejemplo, en los procesos de formación de coaliciones. Pero no constituyen un auténtico laboratorio en el sentido en que el químico o el naturalista utilizan esta expresión, ya que no producen realmente nuevos datos.¹¹²

En medio de ese ambiente de agitación académica, es alrededor de 1960 que el estudio sistemático de la negociación empezó a empujar el análisis de este proceso fundamental en relaciones internacionales. La era moderna de la teorización sistemática acerca de negociaciones internacionales empieza con el libro de Thomas SCHELLING, Strategy of Conflict¹¹³, el de Anatol RAPOPORT,

¹¹¹ MEDINA, Manuel, *op. cit.*, p. 112.

¹¹² *Idem*, p. 115.

¹¹³ Originalmente en Oxford University Press, Nueva York, 1960.

Fight, Games and Debates¹¹⁴ y el de Fred Charles IKLES, How Nations Negotiate.¹¹⁵

Este enfoque de negociaciones estuvo más fuertemente influenciado por la literatura de teoría de juegos desarrollada por John VON NEUMANN y Oskar MORGENSTERN, John NASH y Duncan LUCE y Howard RAFA. El enfoque está basado en la asunción de que toda negociación involucra situaciones en que las partes buscan, en la frase clásica de IKLE, 'la realización de un interés común en donde están presentes intereses enfrentados'.¹¹⁶

Como John A. VASQUEZ ha expuesto, el tema de la negociación forma un entramado en el que se incluyen e interrelacionan las propuestas de la teoría de los juegos, las técnicas de simulación, la toma de decisiones, de hecho, al pretender estudiar cada una de ellas por separado, nos encontramos con los mismos autores, los mismos libros. Cada una de ellas supone a las demás: el modelo de la negociación requiere de las tácticas de los juegos, involucra el análisis de la toma de decisiones y se practica con técnicas de simulación. Y, al mismo tiempo, todas están impregnadas por una profunda visión realista, todavía determinada por las condiciones históricas del momento, de la competencia entre las superpotencias y de la necesidad de estructurar de una manera racional la política internacional de Estados Unidos. Por ello, el

enfoque se hizo incluso más relevante en lo político, por el interés del gobierno de EUA en desarrollar una doctrina estratégica capaz de racionalizar los diversos aspectos de su programa militar. Esto condujo, en sus primeras fases, a financiar investigadores individuales y grupos de estudiosos en los llamados 'tanques pensantes', tales como la RAND Corporation y el Proyecto Michelson de la Armada de EUA. Entre las personas más notables asociadas a RAND en diversos momentos, se encuentran Bernard BRODIE, Herman KAHN, Albert WOHSTETTER, Thomas SCHELLING, y Daniel ELLSBERG.¹¹⁷

De acuerdo a CARNEVALE y PRUIT, existen tres tradiciones que marcan las líneas más importantes en el estudio de la negociación. La primera consiste en los libros

¹¹⁴ RAPOPORT, Anatole. University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich., 1960, pp. 25-43.

¹¹⁵ IKLES, Fred Charles. Praeger, Nueva York, 1964.

¹¹⁶ HOPMANN, P. Terrence, *op. cit.*, p. 25.

¹¹⁷ VASQUEZ, John A., *op. cit.*, p. 144.

de consejos a los negociadores, que se han escrito por muchos siglos. Entre los primeros, a los que ya nos hemos referido antes, se mencionan principalmente a DE CALLIÈRES (1716) y a NICOLSON (1964). Libros más recientes se enfocan en empresarios (Lax & Sebenius¹¹⁸) o negociadores en general (FILLEEY 1975; R. FISHER & URY¹¹⁹; LEWICKI & LITTERER 1984; MURNINGHAN 1991; I. W. ZARTMAN & M. BERMAN¹²⁰). Una segunda y bastante diferente tradición se relaciona con la construcción de modelos matemáticos de negociación racional y mediación por economistas y teóricos de juegos (HARSANYI 1956; NASH 1950;¹²¹ ZEUTHEN 1930: véase YOUNG¹²²; ROTH 1985 y KAGEL & ROTH 1991). Estos modelos son al mismo tiempo descriptivos, en el sentido de que especifican los parámetros dentro de los cuales operan los negociadores o algunas de las dinámicas de la conducta de negociación, y prescriptivos, en el sentido de que recomiendan políticas racionales. Muchos de ellos son provocativos; pero también tienden a una comprensión estrecha, involucrando sólo unas pocas variables y haciendo aseveraciones altamente restrictivas. Dos teóricos en la misma tradición han conservado el cuidadoso análisis racional pero han tomado una visión más amplia y más realista de los negociadores y de las opciones que se les abren (H. RAIFFA, H.¹²³; T. SCHELLING).

La tercera –tradición conductista– arraiga en la tradición de modelos matemáticos, empezando con tres análisis de la conducta de los negociadores en temas laborales. Esta tradición ha puesto un fuerte énfasis en la investigación empírica tanto en el laboratorio como en campo. La primera revisión general de esta investigación fue publicada por RUBIN & BROWN (1975) y en algunos sumarios y libros de lecturas han aparecido más recientemente (D.G. PRUITT¹²⁴;

¹¹⁸ LAX, D. and SEBENIUS, J., 1986, *The Manager as Negotiator*, New York, Free Press.

¹¹⁹ FISHER, R. and URY, W., 1991, *Getting to Yes*, New York, Bantam.

¹²⁰ ZARTMAN, I. W. and BERMAN, M., 1982, *The Practical Negotiator*, New Haven, Yale University Press.

¹²¹ Este brillante matemático estadounidense quien también obtuvo el Premio Nobel de Economía en 1994, publicó un artículo muy conocido, “Non-cooperative Games”, en *Annals of Mathematics* (1948). Su vida está reflejada en la película “Mentes que brillan”.

¹²² YOUNG, O., ed., 1975, *Bargaining*, Urbana, University of Illinois Press.

¹²³ RAIFFA, H., 1982, *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, Harvard University Press.

¹²⁴ PRUITT, D. G., 1981, *Negotiating Behavior*, New York, Academic.

PUTNAM & POOL, 1987; PUTNAM & ROLF 1991;¹²⁵ SHEPPARD et al. 1990; SMITH 1987; THOMPSON 1990B; WALL 1985; I.W. ZARTMAN¹²⁶). A diferencia de las otras dos, los escritores de la tradición conductista han enfatizado la descripción (incluyendo explicación y predicción) más que la prescripción. Sin embargo, sus teorías y hallazgos son suficientemente ricos y, por tanto, plantean algunas prescripciones.¹²⁷

Además de los estudios conductistas de la negociación, han habido estudios de otros dos tipos que tienen que ver con preferencias opuestas: el dilema del prisionero (ver PRUITT & KIMMEL, 1977) y algunas variaciones de dilemas sociales (ver MESSICK & BREWER, 1983). En ellos a los sujetos usualmente no se les ha permitido comunicarse, por lo tanto se adentraron en la lucha y el acuerdo tácito. Pero algunos han examinado el efecto de la comunicación en la negociación (BRECHNER, 1977; DAWES, et al., 1977; K. DEUTSCH¹²⁸; EDNEY & HARPER, 1978; VOISSEM & SISTRUNK, 1971; WICHMAN, 1972). Estos estudios demuestran que la negociación estimula el desarrollo y la implementación de opciones mutuamente aceptables.¹²⁹

Los dos principales paradigmas en competencia que han predominado en el análisis de negociaciones internacionales desde 1960, tienen líneas paralelas en muchos importantes aspectos con los más influyentes paradigmas que hemos planteado como parte del cuerpo de la teoría de Relaciones Internacionales en general, es decir, realismo en sus varias manifestaciones y liberalismo o institucionalismo liberal.

¹²⁵ De Hilary PUTNAM hay una amplia bibliografía que puede encontrarse en <http://www.pragmatism.org/putnam/> Consultada el 07 de mayo de 2013.

¹²⁶ De William ZARTMAN puede citarse entre su bibliografía:

Zartman, I. W. and RASMUSSEN, J. L., eds., 1997, *Peacemaking in International Conflict*, Washington, US Institute of Peace;

ZARTMAN, I. W. and TOUVAL, S., 1997, 'International Mediation in the Post-Cold War Era', in Crocker, Hampson and Aall, eds., 1999;

ZARTMAN, I. W., 2000, 'Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond', in Stern, P. and Druckman, D., eds., 2000, *International Conflict Resolution after the Cold War*, Washington, National Academy Press

¹²⁷ CARNEVALE, Peter J. y PRUITT, Dean G. "Negotiation and Mediation", en *Annual Review of Psychology*, No. 43, 1992, pp. 533-534.

¹²⁸ DEUTSCH, Karl. *Los nervios del gobierno*. Traduc. Alberto Ciria. Ed. Paidós, Argentina, 2ª. ed., 1971. Así como DEUTSCH, K.W. *Nationalism and Social Communication*, Cambridge-Nueva York, M.I.T. Press-Wiley, 1953.

¹²⁹ CARNEVALE, Peter J. y PRUITT, Dean G. "Negotiation and Mediation", *op. cit.*, p. 534,

Ciertamente, hay una fuerte correspondencia entre los conceptos centrales de la teoría de regateo y la mayor parte de los enfoques realistas en una teoría más amplia de relaciones internacionales; mientras que el paradigma de solución de problemas está cercanamente ligado con asunciones y conceptos básicos con la orientación liberal de relaciones internacionales.¹³⁰

HOPMANN encuentra que las líneas en las que se pueden detectar posturas diferentes entre los dos paradigmas son:

1. Anarquía
2. Cooperación internacional
3. Papel del Estado
4. Ganancias relativas *versus* ganancias absolutas
5. Metas
6. Intenciones *versus* capacidades
7. Instituciones y regímenes¹³¹

Las diferencias en las posturas de los dos paradigmas de relaciones internacionales en cuanto a estos siete temas son muy similares a las que muestran en negociaciones internacionales. Pero, en el periodo que estamos analizando, el predominio del realismo es claro y sólo será cuando se reabra el debate con los “neos”, cuando el neoliberalismo o institucionalismo va a hacer aportes en materia de análisis de negociaciones internacionales.

En la visión tradicional de la escuela estadounidense de negociaciones internacionales se usan dos términos: *negotiations* y *bargain* que no son precisamente sinónimos, el primero tiene una connotación de proceso, es más global, y también puede referirse a las políticas que se establecen con otras naciones. El segundo es el acontecimiento en sí, se refiere a una situación concreta en la cual existe un asunto a atender o un problema focalizado al cual se le debe dar una solución. En la literatura especializada existe un capítulo muy amplio dedicado a explicar el regateo,

en el cual (1) se hacen ofertas iniciales por cada parte a la otra, (2) se hacen compromisos desde ciertas posiciones en un esfuerzo de mantenerse firmes, (3) se hacen promesas de recompensas y amenazas de sanciones para inducir a las otras partes a hacer concesiones, (4) se hacen concesiones cuando una parte se acerca a la

¹³⁰ HOPMANN, P. Terrence, *op. cit.*, 28.

¹³¹ *Idem.*, pp. 28-29. Siguiendo a David BALDWIN.

otra, (5) se retraen ofertas previas y concesiones cuando las partes se separan, y (6) finalmente, cuando la dinámica de hacer concesiones supera las presiones de divergencias, las partes tienden a convergir en un acuerdo que se ubica en alguna parte entre las ofertas de la apertura.¹³²

El proceso de regateo tiene su especificidad a partir del hecho de que produce acuerdos a través de concesiones y convergencias. En francés la palabra sería *marchandise* y en español es un término muy cotidiano en las prácticas comerciales. En Estados Unidos, este paradigma de regateo se volvió el enfoque dominante en el tema de negociaciones internacionales en las décadas de los 60 y de los 70.

Más tarde, RAPPOPORT llegó a conclusiones que lo animaron a

ir más allá de los juegos formales e introducir el concepto que él llamó 'debate', una búsqueda conjunta por el 'entendimiento empático' entre los individuos y por una 'validación de dominio' donde sus intereses y entendimientos se traslapan. Es sólo a través de un proceso de desarrollo de entendimiento mutuo y búsqueda de ganancias mutuas que, creía él, los conflictos fundamentales entre diferentes sistemas de creencias podrían resolverse pacíficamente. A través de este esfuerzo para expandir la teoría de regateo e introducir el debate, RAPPOPORT dio los fundamentos para una segunda perspectiva sobre negociaciones internacionales, la cual frecuentemente ha sido identificada como el paradigma de 'solución de problemas'.¹³³

En un libro de 1965 sobre negociaciones empresariales y de trabajo, estos dos paradigmas fueron descritos por Richard WALTON y Robert McKERSIE en términos de una distinción entre 'regateo distributivo' y 'regateo integrativo'. En un juego de motivos mezclados (*mixed-motive*), el regateo distributivo se refiere al aspecto de regateo en el cual los intereses de las partes están en conflicto básico y en el que cada parte trata de ganar para sí misma la porción más grande posible del valor que se está dividiendo. En contraste, el regateo integrativo se refiere a una situación en la cual las partes pueden conjuntamente agrandar los beneficios posibles para ambos, de tal manera que ambos pueden ganar al crear una suma

¹³² *Ídem*, p. 26.

¹³³ *Ídem.*, p. 26.

más grande de valor a ser compartido por ambos.¹³⁴ Sin embargo, esta última perspectiva ha florecido en un enfoque más grande y distintivo en el estudio y análisis de las negociaciones internacionales sólo a partir de 1980.

De particular significado para el fortalecimiento de la influencia de este paradigma es el trabajo sobre 'negociaciones basadas en principios' (*principled negotiations*) de Roger Fisher y William Ury que enfatizan las negociaciones basadas en intereses más que las posiciones de regateo; la perspectiva de William Zartman y Maureen Berman de 'diagnosis-formula-detalle, que enfatiza la importancia de entender primero un problema y luego llegar a una formula conceptual general para guiar el regateo en los detalles; y los 'ejercicios de solución de problemas' de John Burton y Herbert Kelman, que buscan facilitar la habilidad de los actores para darse cuenta de sus necesidades básicas y auto-identidad a través de interacciones informales.¹³⁵

La técnica de regateo se focaliza en los Estados representados por un grupo de negociadores que tienen intereses nacionales específicos que defender, los cuales, generalmente se asumen como fijos y unitarios y la tarea del diplomático es tratar de maximizarlos a través de la negociación. Esos intereses son mapeados en la situación de regateo como preferencias estáticas y el resultado de la negociación puede ser evaluado sobre todo por la cantidad de utilidad producida para el Estado. Las tácticas de regateo se asumen como ampliamente competitivas: los Estados hacen compromisos para reforzar sus ofertas y demandas; manipulan información para ocultar sus verdaderas preferencias y sus reales alternativas de acuerdo para ganar arreglos que son unilateralmente favorables a sus propios intereses, plantean amenazas y promesas de premios y castigos que se hacen creíbles demostrando que tienen suficiente capacidad para cumplirlos, estableciendo una carrera record que demuestra compromiso para implementar amenazas y promesas; buscan acuerdos que les producirán beneficios mayores al *status quo* o su siguiente mejor alternativa en un posterior acuerdo si perciben que sus competidores potenciales están ganando más que ellos en el acuerdo; se apoyan en sus propios medios para verificar y obligar la implementación de acuerdos, incluyendo un derecho unilateral a renunciar y violar

¹³⁴ Esta distinción se corresponde con la que se plantea entre los juegos de suma nula y suma no nula.

un acuerdo, antes que aceptar algún papel mayor de instituciones internacionales en verificación y obligatoriedad.

Una crítica que se hace a los supuestos de los modelos de regateo es que los Estados no entran en la mayor parte de las negociaciones como actores unitarios, independientes y autónomos. La tendencia que se va imponiendo es que frecuentemente son participantes en instituciones internacionales que constriñen muchos aspectos de su conducta, tanto en las negociaciones en sí mismas como en la implementación de los acuerdos negociados. Sin embargo, no debe tomarse como una crítica radical que descalifique el regateo, en la práctica internacional se le utiliza bajo diferentes máscaras que intentan disfrazarlo pero, en realidad, sigue siendo lo mismo: regateo.

Por otra parte, una visión opuesta es la ofrecida por los enfoques de solución de problemas en negociaciones internacionales que están generalmente asociados con una postura más liberal o institucional en teoría de Relaciones Internacionales en general. Su argumento central es que la meta de las negociaciones es resolver problemas comunes que las partes enfrentan y tratar de encontrar soluciones que beneficien a todos.

Una metáfora frecuentemente empleada por Roger Fisher es que esta perspectiva ve a las negociaciones no como una situación en la cual las dos partes se sientan en sitios opuestos en la mesa enfrentando a cada uno frente al otro, sino, más bien, como una situación en la que ambos se sientan en el mismo lado de la mesa enfrentado a un enemigo común —el problema que necesita resolverse. Este enfoque orientado al problema ve a la seguridad no como un tema aislado sino como un factor frecuentemente emparentado con otros temas políticos, económicos, sociales y culturales. Alcanzar la seguridad depende de más que consideraciones de poder.¹³⁶

Aunque reconoce la existencia de intereses, y que éstos asimismo pueden ser condicionados por normas e instituciones.

¹³⁵ HOPMANN, P. Terrence, *op. cit.*, p. 27.

¹³⁶ *Idem.*, pp. 30-31.

También asume que se puede esperar que una parte acepte e implemente acuerdos que sirvan a sus intereses, aun si ello igualmente sirve a los intereses de otros al mismo tiempo.¹³⁷

Al analizar la oposición entre la estrategia del regateo y la de la solución de problemas, vistas como aparentemente antagónicas, HOPMANN opina que es deseable adoptar una postura intermedia o, por lo menos, no rechazar sistemáticamente una en beneficio de la otra. Por el contrario, es conveniente evaluar las virtudes de cada una y dejar que en una negociación particular impere la flexibilidad y se decida si una u otra es la apropiada o conviene adoptar una combinación de ambas.

Por lo tanto, la forma apropiada de flexibilidad debe ser determinada situacionalmente más que en abstracto y en una situación, la flexibilidad debe ser definida mejor en términos de voluntad de comprometerse en tácticas de regateo suaves más que duras, mientras que en otras situaciones la flexibilidad puede ser concebida mejor como la voluntad de explorar definiciones alternativas del problema, trabajar con otros países en un enfoque de solución de problemas, de orientación de tareas y buscar soluciones basadas en los intereses y principios más que en el poder o en habilidades de regateo.¹³⁸

En efecto, la mayor parte de la investigación ha revelado la prevalencia de procesos de regateo mientras que la evidencia de solución de problemas creativo se encuentra menos frecuentemente en las negociaciones internacionales. Ello tiene, al menos, dos explicaciones. Primero, las metodologías de investigación sistemática han sido encauzadas a favor de encontrar evidencias consistentes con el modelo de regateo. Hasta ahora, las herramientas empíricas no han sido suficientemente sensibles para identificar los procesos de solución de problemas que se trabajan en muchas negociaciones. Segundo, y probablemente más importante, es el hecho de que el paradigma de regateo ha sido el más frecuentemente empleado por los diplomáticos comprometidos en los procesos de negociación cotidianos. Dado que la mayor parte de los diplomáticos *senior* fueron entrenados durante el periodo cuando el paradigma realista era dominante en el campo de las relaciones internacionales, es lógico que cualquier análisis teórico

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ *Idem.*, p. 45.

de negociaciones que pudieran haber encontrado hubiera estado profundamente inclinado con el enfoque del regateo. Pero este es el resultado no porque el paradigma sea inherentemente superior a todos los demás sino porque es el único que ha sido internalizado con los sistemas de creencias de la mayor parte de los actores relevantes. Al encontrar evidencia para apoyar la validez del paradigma en su propia conducta y en la de aquellos con los que interactúan, implícitamente confirman mentalmente la validez del paradigma y continúan actuando de acuerdo con sus preceptos.¹³⁹

En las revisiones más recientes de los paradigmas clásicos de Relaciones Internacionales, con el surgimiento de los “neos” que algunos autores identifican como el tercer debate en la disciplina, se hacen acotaciones a los elementos centrales del realismo y del idealismo que inciden, consiguientemente, en la comprensión de las negociaciones internacionales. Así, los

neorrealistas, como Joseph Grieco, argumentan que ‘anarquía significa que los estados temen no sólo ser engañados sino también ser dominados o incluso destruidos por otros’. En tal mundo hobbesiano, él sustenta lo que llama una estrategia de ‘posicionalismo defensivo’ en la cual los estados están ‘interesados en alcanzar y mantener suficientes capacidades relativas para mantenerse seguro e independiente en el contexto de auto-ayuda de la anarquía internacional.’¹⁴⁰

En la visión opuesta, los liberales asumen que los beneficios mutuos que derivan del hecho de alcanzar acuerdos basados en soluciones de suma positiva contribuyen a crear una atmósfera que posibilita la cooperación futura. En ese sentido se debe valorar no sólo el resultado de la negociación sino también la naturaleza de la relación a largo plazo entre las partes.¹⁴¹

Se pueden identificar otros enfoques que al cuestionar principalmente al realismo político, ofrecen visiones distintas de las negociaciones internacionales. Entre esos, Carlos RICO menciona a la “política burocrática” y a la “interdependencia compleja” que en el conjunto de sus críticas comparten, al menos, tres supuestos.

¹³⁹ *Ídem.*, p. 46.

¹⁴⁰ *Ídem.*, p. 33.

¹⁴¹ Ver *Ídem.*, p. 34.

En primer término es bastante claro que el ‘actor racional unificado’ de la versión realista anterior no era, para ninguno de los dos, el protagonista prácticamente único de las relaciones internacionales. El esfuerzo teórico que culminó con la concreción del enfoque de la ‘interdependencia compleja’ enfatiza la presencia de actores no gubernamentales. Los enfoques de política burocrática subrayan a su vez que dentro del estado existe una serie de participantes que influyen en la formulación de la política exterior y, por esta vía, en la política internacional. El segundo supuesto compartido por ambos sería que no es fácil identificar claramente (fuera de casos muy extremos) nada que se pueda llamar ‘el interés nacional’. Y si esto es así, el supuesto (de dos esferas diferentes) del enfoque realista deja de tener validez: política interna y política exterior son la misma cosa, no podemos separarlas, ni siquiera analíticamente.¹⁴²

Hay en estas dos propuestas innovaciones que merecen la pena señalarse, a pesar de que las abordaremos más ampliamente en el capítulo correspondiente a política exterior. En el caso de la interdependencia compleja se hace una distinción entre “relaciones intergubernamentales” que abarcan aquellas interacciones en las cuales los participantes son las autoridades de más alta jerarquía del Estado o los aparatos burocráticos responsables de la conducción de las “relaciones exteriores”, éstas se refieren, entonces, al “verdadero campo” de las relaciones internacionales de acuerdo al realismo político. Luego están las “relaciones transgubernamentales” que son las que se producen entre otros aparatos gubernamentales y se reserva el término de “relaciones transnacionales” para las que se realizan entre participantes de los cuales cuando menos uno sea un actor no gubernamental.¹⁴³

Por su parte, el enfoque de la política burocrática pone más énfasis en el análisis de las influencias que inciden en la formulación de la política exterior. De tal manera que los reales actores no son abstracciones institucionales sino las agencias de gobierno y los individuos que trabajan en ellas de acuerdo a sus propios intereses particulares y que son realmente los que formulan las decisiones en materia de política exterior. En este caso, más que buscar la presencia de “otros” actores internacionales distintos de los estados, se atiende a las

¹⁴² RICO, Carlos F., *op. cit.*, p. 700.

estructuras internas que, bien observadas, rompen con la idea de un actor unitario y coherente.

Tampoco en estos enfoques encontramos una ruptura con el paradigma del realismo político “como puede apreciarse si se revisan bajo esta luz los otros supuestos realistas básicos (...).”¹⁴⁴

Finalmente, una línea de análisis más pragmática y, por lo tanto, menos preocupada por los enfoques teóricos, pero que ha tenido aceptación principalmente en las academias diplomáticas dependientes de las secretarías o ministerios de Relaciones Exteriores y que se desarrolla con base a la preocupación por preparar o entrenar al personal de carrera que se desempeñará ante gobiernos de países con culturas, tradiciones, lenguas y práctica políticas distintas a la propia, es la que se adentra en *el estilo nacional de negociar*. Es probable que esta línea se inspire en la llamada de atención que hace Harold NICOLSON en el sentido de que

existen ciertos modelos de negociación que pueden considerarse como permanentes y universales. Aparte de esos tipos que pueden ser comunes a toda diplomacia, hay marcadas diferencias en la teoría y en la práctica de las diferentes grandes potencias. Esas diferencias se deben a variaciones en el carácter, las tradiciones y las exigencias nacionales. Se pueden distinguir, en consecuencia, tipos o especies de diplomacia y es de importancia que esas distinciones sean reconocidas. Todos los diplomáticos (los profesionales casi tanto como los aficionados) se inclinan a dar por hecho que su propio concepto del arte de negociación es compartido, más o menos, por aquellos extranjeros con quienes negocian. Ese error lleva a una mala inteligencia.¹⁴⁵

Un ejemplo de este tipo de estudios es el que ofrece Hans BINNENDIJK, quien compiló un libro con las experiencias de profesionales que conocían de cerca, por razones profesionales, el estilo nacional de negociar de China, la Unión Soviética, Japón, Francia, Egipto y México. El proyecto se trabajó con base a una idea de la Rand Corporation y se publicó por el Foreign Service Institute del Departamento de Estado. La idea que lo guiaba es la de que:

¹⁴³ Cfr. *idem.*, p. 701.

¹⁴⁴ *Idem.*, p. 701.

¹⁴⁵ NICOLSON, Harold, *op. cit.*, pp. 100-101.

Diferentes naciones negocian con diferentes estilos. Esos estilos son delineados por su cultura, historia, sistema político y lugar en el mundo. Por supuesto, cada negociación internacional tiene su propio conjunto de temas sustantivos y cada negociador es distinto. Pero una mejor comprensión del estilo particular de cada nación puede fortalecer la habilidad (...) para negociar un mejor acuerdo.¹⁴⁶

Sin embargo, la lectura en este momento de ese estudio nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de reconocer que el estilo nacional de negociar no es inmutable y que depende de muchas consideraciones, como –por ejemplo– el momento histórico, el cambio en el sistema de gobierno, la misma evolución de la nación de que se trata, la percepción de amistad-enemistad que, como se ha demostrado, es reversible. Entre los factores contextualizadores que pueden guiarnos para empezar a entender el “estilo nacional de negociar” de un caso específico, se propone empezar por indagar sobre:

1. Factores históricos, geográficos y culturales de la nación, que influyen en su idiosincrasia y, por lo tanto, en su particular manera de enfrentar o llevar a cabo las negociaciones.
2. Características del sistema político, la división de poderes, las atribuciones y responsabilidades de las instituciones que puedan participar en las negociaciones.
3. El lugar que ocupa el país en el mundo, es decir, en la correlación de fuerzas políticas y económicas internacionales.
4. Su agenda de política exterior y las negociaciones en que se encuentre involucrado en la actualidad.
5. Partido político en el gobierno, bases sociales a las que responde e interacción con otros partidos políticos (principales) que les puedan hacer contrapeso en el juego político.
6. Aliados y “contendientes” externos (amigos o enemigos) con los que negocia y en qué posición.
7. Participación en los foros multilaterales universales o regionales (por ejemplo, ONU, OMC, u OEA).

¹⁴⁶ BINNENDIJK, Hans (Ed.). National Negotiating Styles. Foreign Service Institute, U.S. Department of State, Washington, 1987, p. v.

8. Elementos coincidentes con un estilo universal de negociar y características particulares.

De cualquier manera, nos encontramos aquí con un instrumento que debe irse actualizando pero que es útil tanto en la academia, tanto en su sentido universitario y diplomático, como en las relaciones entre gobiernos e incluso entre empresas.¹⁴⁷

1.3. Estrategia de negociación internacional.

Como lo demuestra la historia secular, la contradicción básica de las relaciones internacionales ha concentrado las preocupaciones de los integrantes de la sociedad internacional pero resulta por demás interesante encontrar que desde los tratados más antiguos sobre la política se plasman muchas de las nociones que hoy subyacen en el análisis de nuestra materia. Uno de ellos, frecuentemente citado por los estudiosos de nuestra disciplina es el *Arthasastra*, de KAUTILYA en donde encontramos en el libro XV que “la subsistencia de la humanidad se llama *artha*, riqueza; la tierra, que contiene a la humanidad, es también llamada *artha*, riqueza; la ciencia que trata de los medios para adquirir y mantener la tierra es la *Arthasastra*, ciencia de la política”.¹⁴⁸ Dado que, en términos generales, la obra está dedicada a brindar al soberano una correcta información de cómo se constituye el gobierno y, con ello, las recomendaciones necesarias para que él lo ejerza en el mejor beneficio propio y de su nación,¹⁴⁹ hay en el Libro VII toda una exposición sobre la *política séxtuple*, que es como KAUTILYA denomina a la acción del reino en relación con sus vecinos, sus aliados y sus enemigos. Otros

¹⁴⁷ Algunas instituciones ya ponen mucha atención en este aspecto de la negociación. Por ejemplo Iberglobal tiene frecuentemente en su página notas y reportes al respecto, además de que ha promovido la publicación de libros como: FANJUL, Enrique. *Negociación intercultural. Afrontando las barreras culturales en la internacionalización de la economía y la empresa*. Iberglobal, 2013, anunciado en http://iberglobal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1072:ebook-de-iberglobal-qnegociacion-nterculturalq&catid=40&Itemid=70 Consultada el 15 de abril de 2013.

¹⁴⁸ GUERRERO, Omar (Prólogo y edición). *Arthasastra*. Traduc. Araceli Carranza Contreras, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2008, Nota Introductoria.

¹⁴⁹ En este sentido marca un precedente muy relevante a la obra de Nicolás Maquiavelo y no deja de asombrar las interesantes coincidencias entre ambos consejeros del Príncipe, monarca o gobernante.

apartados en que encontramos claras nociones sobre cómo se articula la política internacional y las estrategias propuestas al soberano con el fin de prevalecer frente a la competencia de otros, están contenidos en el Libro X. Relativo a la guerra; el Libro XII. Referencias de un enemigo poderoso; el Libro XIII. Medios estratégicos para capturar una fortaleza; el Libro XIV. Medios secretos y; el Libro XV. El plan de trabajo.

Un aspecto central que se refleja a lo largo del extenso estudio es el de la dicotomía de guerra y paz que él explica:

Cuando las utilidades acumuladas para los reyes conforme a un acuerdo, ya sean de poder igual, inferior o superior, son iguales para todos, ese acuerdo se denomina paz (*sandhi*); cuando es desigual se le llama derrota (*vikrama*). Esta es la naturaleza de la paz y la guerra.¹⁵⁰

También reconoce que “El poder es el que da lugar a la paz entre dos reyes.”¹⁵¹ Y sentencia: “Aquel que esté bien versado en la ciencia del gobierno y adquiera de esta manera amigos, riquezas y territorio, con o sin población, supera a otros reyes unidos a él.”¹⁵² Entendemos que “estar bien versado” significa que el monarca tenga cabal comprensión de los asuntos del buen gobierno en beneficio de su potencia, así como que goce del consejo o asesoría de quienes –como KAUTILYA– se han empeñado en el conocimiento de la política, lo que le permitirá planear las mejores estrategias para dar buen cauce a su acción.

De KAUTILYA es bien conocida la consigna de que en las relaciones entre Estados “el enemigo de mi enemigo es mi amigo”; pero él lo expresa de la siguiente manera: “El tercer y el quinto estados de un rey Madhyama son estados amigos, mientras que el segundo, el cuarto y el sexto no lo son”.¹⁵³

Desde esos lejanos tiempos, muchos y muy destacados pensadores han contribuido con reflexiones profundas sobre la ciencia de la política en una frontera muy cercana al arte. En ellas encontramos una esencia de la teoría de la

¹⁵⁰ *Idem.*, p. 427. Subrayado nuestro.

¹⁵¹ *Idem.*, p. 408.

¹⁵² *Idem.*, p. 436.

¹⁵³ *Idem.*, p. 453.

estrategia que persiste en el tiempo y, al mismo tiempo, una particular manera en cómo va cambiando con las circunstancias de tiempo y lugar.

En el lejano oriente las pruebas de sabiduría –además de la reseñada arriba- se enriquecen con el conocido caso de los estudios estratégicos de Sun-TZU¹⁵⁴, quien –de acuerdo con el Capitán de Navío Gustavo JORDÁN ASTABURUAGA–¹⁵⁵ es representativo de lo que denomina “Teorías estratégicas de la maniobra de la fuerza bélica” que se concentran en la posibilidad de dislocar al enemigo por medios psicológicos, físicos, logísticos para lograr su derrota con un costo mínimo.¹⁵⁶ En la estrategia empleada es importante el elemento sorpresa y el empleo de los medios de guerras más avanzados en su momento.

Se tratará de atacar en el lugar y momento más inesperados, logrando una abrumadora superioridad local. Se busca crear el caos en la organización de Mando y Control y logística del enemigo aprovechando al máximo la confusión que de esto se deriva.¹⁵⁷

Entre las teorías estratégicas consideradas como clásicas en el mundo occidental, y más cercanas en el tiempo, por lo que su influencia y su referencia son más apreciadas, se encuentran las que JORDÁN ASTABURUAGA clasifica como “Teorías estratégicas de la fuerza bélica directa”, las cuales cronológicamente “se formularon en el período de casi un siglo, iniciándose con Clausewitz en 1831, continuando con Mahan en 1890 y terminando con Douhet en 1921.”¹⁵⁸ Es interesante la observación que hace el autor en el sentido de que a Karl VON

¹⁵⁴ TZU, Sun. *El arte de la guerra*. Ed. Edaf, Madrid, 2003.

¹⁵⁵ JORDÁN ASTABURUAGA, Gustavo (Capitán de Navío. Oficial de Estado Mayor), “Corrientes Estratégicas”, en <http://www.revistamarina.cl/revistas/1999/6/jordan.pdf> Consultada el 14 de abril de 2013.

¹⁵⁶ Es interesante anotar que las estrategias planteadas por Sun TZU, en las leyendas de Li Guang y sus 100 jinees (144 a.C.) y de Zhuge Liang y la Ciudad Vacía (228 a.C) han sido revisadas en una perspectiva de Teoría de Juegos en el artículo de COTTON, Christopher y LIU, Chang, “100 Horsemen and the empty city: A game theoretic examination of deception in Chinese military legend”, en *Journal of Peace Research*, Vol. 48, 2, marzo de 2011, pp. 217-223. Reseñado en RYAN, Cassie “Legendarias estrategias militares chinas explicadas por la moderna Teoría de Juegos”, en *La Gran Época*, 9 de junio de 2011, en <http://www.lagranepoca.com/legendarias-estrategias-militares-chinas-explicadas-por-la-moderna-teoria-de-juegos> Consultada el 14 de abril de 2013.

¹⁵⁷ JORDÁN ASTABURUAGA, Gustavo, “Corrientes Estratégicas”, *op. cit.*

¹⁵⁸ *Idem.*

CLAUSEWITZ¹⁵⁹ y a Alfred T. MAHAN¹⁶⁰ les correspondió un periodo histórico en el cual la guerra sólo tenía dos dimensiones: la de la guerra terrestre y la de la guerra naval, por lo que corresponde a Giulio DOUHET¹⁶¹ introducir la de la guerra aérea. Aunque, evidentemente ninguno de ellos considera “la cuarta dimensión de la guerra, el espacio extraterrestre”, que en su época era inexistente.¹⁶²

En una siguiente categoría a la que el autor denomina “Teorías Estratégicas de la Maniobra con los Sistemas de Fuerza”, ubica el caso del General del Ejército francés Andre BEAUFRE,¹⁶³ para quien

la Fuerza Militar es uno de los posibles recursos disponibles a nivel de Estado para doblegar la voluntad de lucha del adversario. Otros instrumentos disponibles son la guerra psicológica, la guerra de la información, la guerra económica, la amenaza del empleo de la fuerza, la política, etc. Beaufre no destaca ningún sistema o forma de fuerza, siendo válidas sus teorías en todo el espectro de los posibles conflictos entre estados en la época actual y futura. La fuerza militar tendrá una relevancia mayor o menor, dependiendo del tipo de conflicto a enfrentar, y de la maniobra a nivel político estratégico a ejecutar.¹⁶⁴

No cabe duda de que BEAUFRE, en un contexto de guerra fría, con el avance tecnológico de los recursos bélicos y teniendo como base la postura de Francia ante el predominio norteamericano, ha logrado posicionarse como uno de los estrategias más reconocidos en la segunda mitad del siglo XX.

En una siguiente categoría, la de las “Teorías Estratégicas Navales de la Era Nuclear”, JORDAN destaca las aportaciones de los británicos, como son Eric

¹⁵⁹ VON CLAUSEWITZ, Karl. De la Guerra. (Con prólogo de CARDONA, Gabriel) La esfera de los libros, España, 2005, 776 pp.; también VON CLAUSEWITZ, Karl. El arte de la estrategia (Con prólogo de Ángel Viñas) La esfera, España, 2011.

¹⁶⁰ MAHAN, Alfred Thayer. The Influence of Seapower upon History 1660-1783. Originalmente publicado por Little, Brown and Company, 1890. Boston Sobre el mismo autor se puede encontrar en español El interés de Estados Unidos de América en el poder marítimo. Universidad Nacional de Colombia, 2012, 204 pp.

¹⁶¹ DOUHET, Giulio. El dominio del aire. Ensayo sobre el arte de la guerra aérea. Ministerio de Defensa, Centro de Publicaciones, 2007, 298 pp. Entre otros, también Air Warfare, publicado en 1933 (104 pp.)

¹⁶² JORDÁN ASTABURUAGA, Gustavo, “Corrientes Estratégicas”, *op. cit.*

¹⁶³ Ver, por ejemplo, BEAUFRE, André y BARRY, Richard Hugh. An Introduction to Strategy with Particular Reference to Problems of Defence, Politics, Economics, and Diplomacy in the Nuclear Age. Translated by Major-General R.H. Barry, et al., Faber & Faber, 1965, 138 pp. También BEAUFRE, André. Major NATO Problems, Center for Strategy Studies, Georgetown University, 1964, 14 pp.

¹⁶⁴ JORDÁN ASTABURUAGA, Gustavo, “Corrientes Estratégicas”, *op. cit.*

GROVE¹⁶⁵ y Geoffrey TILL,¹⁶⁶ quienes se mostraban escépticos respecto a la aplicación de las teorías clásicas de la estrategia a partir del advenimiento de la era nuclear.

Los cambios tecnológicos más destacados, según estos estrategas, que estaban influenciando a la estrategia naval en la era nuclear, eran los submarinos nucleares, el poder aeronaval embarcado en los portaaviones, el aumento de las capacidades de Mando y Control, los misiles de todo tipo y la aparición de los satélites.¹⁶⁷

Por su parte, J.R. HILL,¹⁶⁸ hace una innovación al plantear que las versiones clásicas de la estrategia se habían concentrado en las grandes potencias por lo que concentra su atención en las potencias de rango medio que, en su perspectiva, “son mayoría a nivel mundial.”¹⁶⁹

A continuación, JORDAN se refiere a las “Teorías de Estrategia Naval pos guerra fría” que se integra principalmente en Estados Unidos a partir de lo planteado en el documento “From the Sea” que es complementado en 1994 cuando “la Armada y el Cuerpo de Infantería estadounidense publicaron la doctrina estratégica denominada ‘Naval Warfare’.”¹⁷⁰ En esa misma fecha, el Cuerpo de Infantería de Marina realizó una edición actualizada de “Warfighting” que contiene su doctrina estratégica. En todos ellos se nota una clara influencia de los clásicos, aunque introduce una importante diferencia al considerar “operaciones destinadas a lograr el control del mar mediante la destrucción o inutilización de los sistemas de Mando y Control enemigos, lo cual se aleja de los conceptos de la estrategia naval clásica.”¹⁷¹

¹⁶⁵ GROVE, Eric. NATO Major Warships-Europe. Tri_Service, 1990, 208 pp. También GROVE, Eric. Global Security: North American, European and Japanese interdependence in the 1990. Brassey's, United Kingdom, 1991, 109 pp.

¹⁶⁶ TILL, Geoffrey. Seapower for the Twenty-First Century. 3th Ed., Routledge, Canada-USA, 2013. También SHEFFIELD, Gary y TILL, Geoffrey. The Challenges of High Command. The British Experience. Palgrave Macmillan, 216 pp.

¹⁶⁷ JORDÁN ASTABURUAGA, Gustavo, “Corrientes Estratégicas”, *op. cit.*

¹⁶⁸ De este autor, Contralmirante de la Armada Real británica, se puede encontrar una amplia bibliografía entre la que se incluyen: Anti-Submarine Warfare (Dec. 1989); Maritime Strategy for Medium Powers (Apr. 1986); Arms Control at Sea (Jan 1989); British Sea Power in the 80's (Apr. 1985); The Royal Navy Today and Tomorrow (Aug. 1982), entre muchos más.

¹⁶⁹ JORDÁN ASTABURUAGA, Gustavo, “Corrientes Estratégicas”, *op. cit.*

¹⁷⁰ *Idem.*

¹⁷¹ *Idem.*

Finalmente, el oficial de la Marina chilena sugiere algunas tendencias que pueden apreciarse en las confrontaciones bélicas del futuro a partir de la introducción de nuevas tecnologías y capacidades:

Los sensores satelitales alimentan con importante información a los sistemas de Mando y Control modernos. La triada compuesta por los satélites de vigilancia, los satélites de comunicaciones y los computadores, serán el corazón de la conducción estratégica de las guerras, comunicaciones y los computadores, serán el corazón de la conducción estratégica de las guerras futuras.

La clave del progreso tecnológico de los sensores, sistemas y armas futuras estará centrada en la tecnología computacional (hardware y software), en la microelectrónica, la robótica, los materiales compuestos y los sistemas satelitales.

Las tendencias tecnológicas son las de aumentar la inteligencia de los sistemas y armas, mejorar las capacidades satelitales y de los sistemas de Mando y Control, generando las condiciones para efectuar una "blitzkrieg" moderna, ahora con la participación de las cinco dimensiones de la guerra en forma coordinada: la ofensiva aérea, la ofensiva de la guerra electrónica, la ofensiva desde el mar y la ofensiva terrestre, contando con el apoyo satelital en forma simultánea.¹⁷²

Ahora bien, el desarrollo de la estrategia en una situación de conflicto que impone la necesidad de negociar y que, por lo tanto, se acerca más a nuestro tema, ha sido impulsado por un conjunto de especialistas estadounidenses cuyo trabajo se inserta en diferentes ciencias pero que originalmente derivaron de la Economía. Entre ellos han destacado las aportaciones de Thomas C. SCHELLING a quien se le reconocen sus aportaciones en Teoría de Juegos pero que, como es sabido, el espectro es mucho más amplio pues incluye la toma de decisiones, la negociación, la simulación¹⁷³ y todas las demás propuestas que florecen en medio del tercer gran debate de nuestra disciplina, cuando se expresa como preocupación principal el supuesto carácter insuficientemente científico de

¹⁷² *Ídem.*

¹⁷³ Él mismo señala que en la teoría de la estrategia hay "algo que da la impresión de una mezcla de la teoría de los juegos, la teoría de la organización, la teoría de la comunicación, la teoría de la evidencia, la teoría de la opción y la de la decisión colectiva." SCHELLING, Thomas. Estrategia del conflicto. Ed. Tecnos, Madrid, 1964, en <http://www.eumed.net/cursecon/textos/2005/schelling-estrin.htm> Consultada el 15 de abril de 2013.

Relaciones Internacionales, por lo que se busca imitar el método de las ciencias “exactas” con lo que se insiste en el recurso de las matemáticas y las estadísticas, es decir “el dato duro”.¹⁷⁴ A pesar de lo cual

Schelling escribe su obra motivado parcialmente por su percepción sobre el carácter limitado del lenguaje matemático¹⁷⁵ (empleado por Neumann y Nash) para representar en su conjunto los factores que intervienen decisivamente en la teoría de juegos.¹⁷⁶

En su propuesta parte de la idea de que el conflicto está presente en la vida del hombre en todos los niveles –y lo más interesante es que muchos de sus ejemplos los extrae de casos de la vida cotidiana– y que en esa situación se establecen relaciones de competencia en las que se interviene con el objetivo de ganar pero sucede que en esa situación se produce la presencia de intereses comunes entre las partes al mismo tiempo que otros de carácter opuesto, lo que provoca que el “conflicto puro, en el que los intereses de los antagonistas sean completamente opuestos, es un caso especial; solamente se produciría en el caso de una guerra, pero de una guerra que tendiese a la total exterminación del adversario.”¹⁷⁷ Tenemos, entonces que lo que se produce en la realidad es una relación de conflicto y cooperación y él lo presenta como un **juego en el que participan por lo menos dos jugadores que establecen estrategias definidas por las propias reglas del juego, en el que cada uno de los participantes fija su propia actuación dependiendo de la que espera sea la de su contrario, tratando de influir en sus decisiones por medio de la manipulación de sus expectativas sobre la manera en que se relacionan las conductas de uno y otro, con lo**

¹⁷⁴ El debate que se suscitó y que persiste hasta la actualidad entre la exposición científica y la discursiva en Relaciones Internacionales es abordado de manera muy adecuada en KING, Gary, KEOHANE, Robert O. y VERBA, Sidney. El diseño de la investigación social: La inferencia en los estudios cualitativos. Alianza Editorial, España, 2000, 272 pp.

¹⁷⁵ En alusión a Jessie BERNARD quien planteaba que las matemáticas irían ampliando su importancia en la aplicación de la teoría de los juegos a temas sociales, SCHELLIN anota: Mi opinión es que las actuales deficiencias no radican solamente en las matemáticas y que la teoría de la estrategia se ha visto perjudicada por una excesiva predisposición de los científicos sociales a tratar el tema como si fuera, o debiera ser, una simple rama de la matemática.” SCHELLING, Thomas. Estrategia del conflicto, *op. cit.*

¹⁷⁶ ESTRADA, Fernando, “Comunicación indirecta en situaciones de soborno y amenaza”, Observatorio OPEA, Centro y Proyectos Especiales CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Externado de Colombia, en <http://es.scribd.com/doc/47989732/SOBORNO-Y-AMENAZA> Consultada el 15 de abril de 2013.

cual se produce una relación de interdependencia. Es importante recordar que SCHELLING es muy preciso en señalar que la única posibilidad de hacer teoría de una estrategia del conflicto que supone una negociación está dada por el supuesto de considerar que los participantes tienen una conducta racional.

Por esta razón, la palabra «ganancia», aplicada a un conflicto, no tiene un significado estrictamente competitivo; no significa ganancia en relación a un adversario, sino ganancia en relación al propio sistema de valores. Y esto puede conseguirse por la negociación, mediante concesiones mutuas, o evitando una conducta mutuamente perjudicial. Si la guerra se hiciese, en último término, inevitable sólo quedaría el conflicto puro; pero mientras exista la posibilidad de evitar una guerra mutuamente perjudicial, o de sostener una actividad bélica que produzca un mínimo de daños, o de coaccionar al adversario amenazándole con la guerra en vez de desencadenarla, la posibilidad de un arreglo es tan importante y dramática como el elemento mismo del conflicto. Los conceptos como intimidación, guerra limitada, desarme y negociación se hallan en estrecha relación con el interés común y la mutua dependencia que puede existir entre los participantes en un conflicto.¹⁷⁸

La estrategia¹⁷⁹ del conflicto supone la existencia de una amenaza, la cual no necesariamente debe entenderse en un sentido agresivo u hostil, pues debe entenderse que tanto en el caso de una negociación explícita como en el de una cooperación tácita, la amenaza de desacuerdo o de cooperación reducida entre los jugadores implica una sanción en la que sustentan sus pretensiones.¹⁸⁰

Sin embargo, más allá del conjunto de axiomas que se enuncian en la teoría, siempre es conveniente indagar en la esfera de la psicología, de las ideas y aun de las creencias acerca de cómo funciona el mundo y de las dinámicas de interacciones grupales en un contexto dado.¹⁸¹

¹⁷⁷ SCHELLING, Thomas. *Estrategia del conflicto*, op. cit.

¹⁷⁸ *Idem*.

¹⁷⁹ “El término «estrategia» está tomado aquí de la teoría de los juegos, que distingue entre juegos de habilidad, juegos de azar y juegos de estrategia. Estos últimos son aquellos en los que la modalidad óptima de actuación depende para cada jugador de lo que haga el otro. Dicho término se propone destacar la interdependencia de las decisiones de los adversarios y sus expectativas respectivas acerca de la conducta del otro. Tiene aquí, por tanto, un sentido distinto del puramente militar.” Nota 1, en *idem*.

¹⁸⁰ *Idem*.

¹⁸¹ Ver *idem*., p. 38.

En un sentido más preciso y claro, Rafael CALDUCH nos da una definición de estrategia en su sentido bélico señalándola como:

el conjunto de decisiones y actuaciones que adopta todo beligerante de planificar, organizar y utilizar el poderío disponible y alcanzar los objetivos militares y los fines políticos de la guerra del modo más eficaz. Se podría sintetizar en la siguiente ecuación:

Estrategia bélica = Planificación + Logística + Táctica¹⁸²

En esta concepción, táctica se entiende como

el conjunto de decisiones y actuaciones militares destinadas a alcanzar el éxito en todas y cada una de las batallas y/o enfrentamientos armados por los que discurre la guerra, siguiendo los planes elaborados por la estrategia bélica. Su ecuación sería:

Táctica bélica = Potencia de fuego + Operatividad¹⁸³

Mientras que la logística sería

El conjunto de decisiones y actuaciones destinadas a obtener, organizar y movilizar todos los recursos humanos, materiales e informativos requeridos por la táctica y la estrategia, con la finalidad de hacer posible su ejecución. Traducido a términos simplificados, resultaría la siguiente ecuación:

Logística = Aprovechamiento + Movilización de recursos.¹⁸⁴

El autor se encarga de señalarnos que entre los tres elementos referidos hay una relación jerárquico y dialéctica, y advierte que los internacionalistas estamos obligados a elaborar un modelo teórico en el cual se expliciten los aspectos políticos, ideológicos y socio-económicos tanto de orden nacional como del internacional.

Lo que queda claro es que estas definiciones nos permiten construir una más genérica aplicable a todas las negociaciones internacionales, traten de

¹⁸² CALDUCH CERVERA, Rafael. Dinámica de la Sociedad Internacional, op. cit., p. 218.

¹⁸³ *Ídem.*, p. 219.

¹⁸⁴ *Ídem.*

situaciones bélicas o de cooperación, apropiándonos de los mismos elementos arriba planteados y que quedaría de la siguiente manera:

La estrategia en las negociaciones internacionales implica la suma de decisiones y actuaciones que despliega todo jugador mediante la planificación, organización y utilización de sus capacidades para alcanzar sus objetivos. En donde el proceso supone la definición de tácticas específicas que se definen y aplican en la parsimonia del desarrollo de una negociación particular, de acuerdo a la logística previamente preparada, como recursos humanos, materiales e informativos cuya movilización posibilitará el sustento tanto de la estrategia como de la táctica.

La posibilidad de que una negociación concreta pueda concebirse como un juego queda abierta pero reteniendo las cuestiones del supuesto de la existencia de un objetivo (¿responder a una amenaza?), cuya determinación supone una forma de comunicación entre los participantes, la cual puede ser más o menos fluida – directa o indirecta– y que puede estar sujeta a contingencias impuestas por el contorno mediato o inmediato. Asimismo, es importante tener en cuenta que en el curso del juego existe la posibilidad de que se produzca acciones que lo alteren de manera más o menos radical. En ese caso se demostrará la capacidad de reacción del jugar, de adaptación y de reacomodamiento para dar respuesta al “nuevo juego” que se creó.

1.4. El papel del líder en las negociaciones internacionales

La esencia del hombre político (*zoon politikon*) es por excelencia la de ser eminentemente negociador. Es de suponerse que el político actual, convencido de la idea de que los asuntos internos y los externos conforman una sola unidad dialéctica, tiene el talento suficiente para entender que las medidas que se adoptan en uno u otro nivel tienen repercusiones en el otro. Como decía Antonio GRAMSCI, se debe tomar conciencia de que los asuntos son siempre, primero,

nacionales, pero inevitablemente tienen una proyección internacional, hoy diríamos global.¹⁸⁵

Entre las habilidades o características que debe tener un político hay una gran cantidad que se podría enlistar; por el momento podríamos señalar: carisma, inteligencia, capacidad de trabajo, moderación, conocimiento de los asuntos particulares que está tratando junto con la sagacidad para comprender el marco general en el que se presentan y que seguramente los condiciona, al mismo tiempo que discernimiento para comprender los aspectos específicos que están involucrados en ellos.

Harold NICOLSON, refiriéndose a las características que debería reunir un diplomático y que nosotros traspolaríamos a las del estadista, dice:

en una época en que la personalidad se está erigiendo, una vez más, en uno de los factores decisivos de la política, el carácter y la inteligencia de un embajador son de importancia vital. Pueden no requerirse exactamente las mismas cualidades que en el siglo XVIII. Sin embargo, hoy como entonces, la política de un gabinete ministerial sólo puede ser rectamente ejecutada si cuenta sobre el terreno, en calidad de representante, con un hombre de experiencia, integridad e inteligencia; un hombre dotado de recursos, buen carácter y valor; un hombre, sobre todo, que no esté dominado por emociones o prejuicios, que sea profundamente modesto en todos sus tratos, que sólo se deje guiar por el sentido del deber público y que comprenda los peligros de la habilidad y las virtudes de la razón, la moderación, la discreción, la paciencia y el tacto. Los meros oficiales de secretarías encargados de contestar el teléfono no son capaces, hasta donde llega mi conocimiento, de ostentar a un tiempo todas esas cualidades.¹⁸⁶

Y más adelante agrega que su diplomático ideal debe reunir las cualidades de “verdad, exactitud, calma, paciencia, buen carácter, modestia y lealtad”, las cuales

¹⁸⁵ “El punto que me parece necesario desarrollar es éste: que según la filosofía de la práctica (en su manifestación política), ya en la formulación de su fundador, pero especialmente en las precisiones de su gran teórico más reciente [LENIN], la situación internacional tiene que considerarse en su aspecto nacional. Realmente la relación ‘nacional’ es el resultado de una combinación ‘original’ única (en cierto sentido que tiene que entenderse y concebirse en esa originalidad y unicidad si se quiere dominarla y dirigirla. **Sin duda que el desarrollo lleva hacia el internacionalismo, pero el punto de partida es ‘nacional’ y de este punto de partida hay que arrancar. Mas la perspectiva es internacional y no puede ser sino internacional.**” GRAMSCI, Antonio, “Internacionalismo y política nacional”, en *Antología II.- 1926-1937*. Selección de Manuel SACRISTÁN, Siglo XXI Eds., Buenos Aires, 2004, p. 351. Corchetes añadidos, negritas de la autora.

¹⁸⁶ NICOLSON, Harold, *op. cit.*, p. 60.

considera igualmente indispensables en una diplomacia ideal. Pero él mismo se advierte y se contesta:

‘Con todo –puede objetar el lector– ha olvidado usted la inteligencia, los conocimientos, el discernimiento, la prudencia, la hospitalidad, el encanto personal, la destreza, el valor y hasta el tacto’. En modo alguno las he olvidado. Las doy por supuestas.¹⁸⁷

Todas las cualidades que se considera debe reunir el estadista pueden, desde distintos puntos de vista, ser más o menos valoradas dependiendo de las condiciones, del momento y del asunto que se esté tratando. Para el realista político esas cualidades se deben calificar en función del éxito político que se alcance. MORGENTHAU nos advierte que a la hora de querer entender la política exterior liderada por un estadista particular,

resulta importante conocer no tanto (sus) motivos primarios sino su habilidad intelectual para comprender lo esencial de la política extranjera así como su habilidad política para trasladar esa comprensión a un acto político exitoso. De donde se desprende que la ética juzga, en forma abstracta, la calidad moral de los motivos, en tanto la teoría política debe juzgar las cualidades políticas del intelecto, la voluntad y la acción.¹⁸⁸

Es decir que el trabajo de los políticos no debe medirse por su moralidad, intención, preferencias políticas o ideológicas personales puesto que los peores errores de la historia se han cometido por líderes que actuaron con las mejores intenciones y calidad moral. En este sentido, comparte la filosofía de Lincoln, quien afirmaba:

Hago las cosas como mejor sé hacerlas, como mejor puedo y así continuaré haciéndolas hasta el fin. Si el fin me justifica, todo lo que se ha dicho en contra de mí no tendrá ninguna importancia. Si el fin demuestra que estaba equivocado, ni diez ángeles jurando que había actuado correctamente me salvarían.¹⁸⁹

¹⁸⁷ *Idem.*, p. 99.

¹⁸⁸ MORGENTHAU, Hans J. Política entre las naciones, *op. cit.*, p. 15.

¹⁸⁹ LINCOLN, Abraham, citado en *idem.*, pp. 21-22.

Como le decían al César: es mortal, no debe confiarse demasiado y, menos aún, actuar con la prepotencia de quien piensa que tiene todo bajo control y que su sola y única capacidad es la guía correcta para sus acciones.

La liviana ecuación entre un nacionalismo particular y los consejos de la providencia es moralmente indefendible; en ella radica ese pecado de soberbia contra el que tanto los trágicos griegos como los profetas bíblicos han prevenido a gobernantes y gobernados. La ecuación es también políticamente perniciosa porque puede engendrar la distorsión del juicio que, en medio del frenesí encefalítico de una cruzada, destruye naciones y civilizaciones en nombre de principios morales, ideales o del propio Dios.¹⁹⁰

Es conveniente distinguir entre un político, un estadista u hombre de Estado y un técnico en negociaciones internacionales. Los tres conforman realidades que se entrelazan y puede darse el caso de que un individuo particular desarrolle en su carrera profesional las tres personalidades e incluso se puede pensar que es difícil distinguir entre las habilidades que debe reunir cada uno de ellos, pero concedemos al hombre de Estado, al estadista, la capacidad de tomar decisiones de trascendencia para la entidad que representa y para el conjunto de aquellas con las que interactúa. “Debemos suponer que los estadistas piensan y actúan movidos por un interés que se traduce en poder, ya que todas las evidencias de la historia confirman esa suposición.”¹⁹¹ Y, además de ser un tomador de decisiones, el estadista es, o debe ser, básicamente, un líder. No basta con tomar posesión del cargo, se debe asumir el poder.

No hay muchas aportaciones respecto a tipologías que podrían hacerse para el estadista, Jean Baptiste DUROSELLE¹⁹² hace un estudio sobre el hombre de Estado pero su análisis carece de una definición precisa sobre cómo debemos reconocerlo y la tipología que ofrece se nota desfasada, casuística y poco seria. Sí hay algunos estudios sobre características de los negociadores, pero a nosotros nos interesa aquel que tiene el más alto rango y que está en posibilidad de tomar

¹⁹⁰ MORGENTHAU, Hans J. Política entre las naciones. *Op. cit.*, p. 22.

¹⁹¹ *Ídem.*, p.13.

¹⁹² RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean Baptiste. Introducción a la historia de las Relaciones Internacionales. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, 519 pp. Especialmente la segunda parte elaborada por DUROSELLE sobre el Hombre de Estado.

decisiones e imponer un rumbo definido en los asuntos políticos. Hasta ahora queda claro que nuestra intención en esta investigación no es la de adentrarnos en el campo ampliado de las negociaciones internacionales, en donde estarían incluidos temas de carácter económico, social, medio ambiental, etc. sino que nos ubicamos en lo que hemos denominado “alta política”, es decir, la “política política”, a diferencia de la “política económica” o la “política social”. Luego, entonces, nos interesa conocer las cualidades del negociador como tomador de decisiones, como líder, como estadista.

Margaret G. HERMANN revisa las características de los jefes de gobierno en el curso del manejo de negociaciones internacionales, con dos parámetros que le sirven de guía: el cambio y la flexibilidad en una situación de crisis.¹⁹³ Se parte de la idea de que todo proceso negociador implica un cambio respecto a la situación previa, el mismo propósito de la negociación es ese: promover un cambio en el *statu quo* prevaleciente.

Así, tenemos que el estadista o jefe de Estado normalmente se encuentra en posición de negociador, pero, además,

frecuentemente ofrecen sus servicios como mediadores en crisis internacionales o se encuentran a sí mismos en la posición de negociador en tales momentos. La manera como ellos desempeñan esos papeles —en particular (...) la flexibilidad que ellos evidencian al desempeñar las actividades de mediación o la negociación depende de su estilo de liderazgo y el contexto en el cual se encuentran a sí mismos en un momento dado.¹⁹⁴

Hay muchos ejemplos de estadistas que al concluir su mandato como jefes de gobierno ponen al servicio de la comunidad internacional su experiencia, su prestigio y sus habilidades como negociadores ante situaciones de conflicto. Quizá uno de los que en la actualidad tiene más reconocimiento es James E. Carter quien, desde el punto de vista de algunos políticos —sobre todo estadounidenses—

¹⁹³ Ya hemos señalado antes que sólo hay negociación política cuando hay divergencias e interés por llegar a un acuerdo.

¹⁹⁴ HERMANN, Margaret G. “Leaders, Leadership, and Flexibility: Influences on Heads of Government as Negotiators and Mediators”. en The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 542, SAGE Periodical Press, Thousand Oaks, Ca., noviembre de 1995, p. 149. Traducción de la autora.

no fue un presidente muy efectivo, aunque conserva la distinción de haber sido el único desde 1945 en no haber enviado tropas a una guerra. Pero,

como mediador internacional se puede decir que es el mejor ex presidente. Sus ventajas son que todos saben quién es y de dónde viene pero nadie asume que representa la actual política de Estados Unidos. Carter hace su trabajo incluso percibiendo los perfiles psicológicos de los líderes con quienes va a hablar.

El gran éxito de Carter como mediador fue en Nicaragua en 1990 cuando, basándose en su propia derrota en la reelección en 1980, fue capaz de persuadir al presidente sandinista Daniel Ortega para aceptar su fracaso y ceder pacíficamente.

Carter fue también, al menos por un tiempo, un exitoso mediador en las negociaciones en Haití, Panamá y Corea del Norte. Además se ha opuesto consistentemente a las dos guerras de Estados Unidos en Iraq.¹⁹⁵

De acuerdo a Margaret G. HERMANN, hay cuatro imágenes que pueden distinguirse en el jefe de Estado a la hora de ejercer el liderazgo en una negociación: la del **cruzado**, la del **vendedor**, la del **agente** y la del **bombero**.

Aquellos que son cruzados tienen una visión y buscan hacer posible que sus bases alcancen esta visión –como Martin Luther King Jr., ellos ‘tienen un sueño’ y trabajan para transformar el sistema político para hacer su sueño una realidad. Para el líder que es un vendedor, persuasión es el nombre del juego. La persuasión es usada para conseguir seguidores o bases que compren un plan o una idea y jugar un papel en su implementación. Como decía Harry Truman ‘El principal poder del Presidente es reunir a la gente y persuadirla para hacer lo que deben hacer sin persuasión’. La imagen del agente en el liderazgo se enfoca en su actuación como delegado para aquellos que conduce. Los líderes que son bomberos apagan los fuegos, reaccionando ante los problemas que el medio plantea a sus seguidores. Las exigencias de la situación determinan qué hacer.¹⁹⁶

¹⁹⁵ WARE, Helen (Ed). *The no-nonsense guide to conflict and peace* New Internationalist Publications Ltd and Between the Lines, Toronto, 2000, p. 28.

¹⁹⁶ HERMANN, Margaret G., *op.cit.*, p. 149. Evidentemente, en esta clasificación se podría añadir otra categoría, como sugiere Javier Solana, que es la de los pirómanos. Ver SOLANA, Javier, “El mundo después de noviembre. La cuestión es si los dirigentes que surjan en EE UU y China serán bomberos o pirómanos”, en *El País*, 2 de noviembre de 2012, en http://elpais.com/elpais/2012/11/01/opinion/1351771732_671933.html Y es evidente que en la historia hay ejemplos de líderes (la traducción literal de *fuhrer* es precisamente la de líder) que han movilizado a las masas que los siguen por medio del incendio y exaltación de sentimientos de todo tipo.

En un proceso de negociación, el estadista –actuando como mediador o como líder- se encuentra en el escenario como representante de sus bases, de acuerdo a su personalidad puede apoyarse o atenderlas más o mantenerse alejado de ellas o no alcanzar a comprenderlas Pero siempre es importante tomar en cuenta la relación, ya sea que se considere en un sentido positivo o negativo. En este renglón, tenemos ejemplos de líderes que pueden tener éxito en la negociación y fracasar en la política frente a sus bases: Wodrow Wilson obtuvo el mayor de los éxitos en las negociaciones de los tratados de paz de París pero fue proporcional al fracaso político que enfrentó al regresar a Estados Unidos.

Es importante tomar en serio en el análisis la relación entre el líder y sus bases, como dice ZIEGLER: “Se asume que los hombres de Estado democráticos son representantes de su gente y es visto como antidemocrático por los representados que no se les diga lo que se ha estado haciendo en su nombre. Aún más, para cumplir las promesas hechas en la negociación frecuentemente se requiere un extensivo apoyo doméstico.”¹⁹⁷

Margaret HERMANN analiza esta relación con base en cuatro preguntas que plantea:

1. ¿Qué tipo de líderes están dispuestos a promover el cambio; esto es, hay tipos de líderes que están más dispuestos a provocar el cambio que otros (imagen del cruzado)?
2. ¿Cierta tipo de bases facilitan a los líderes el involucrarse con el cambio; esto es, hay seguidores que presionan por una política de cambio o que hacen tales cambios más fáciles de implementar (imagen del agente)?
3. ¿Hay cierto tipo de relaciones entre líderes y bases que facilitan a los líderes ser flexibles en sus elecciones políticas mientras que otros no (imagen del vendedor)?
4. Bajo qué condiciones son capaces los líderes de promover el cambio; esto es, qué factores contextuales facilitan a los líderes iniciar el cambio (imagen del bombero)?¹⁹⁸

Los cambios pueden producirse en varios niveles, desde ajustes menores en las políticas, en los medios utilizados en la consecución de una meta, en la

¹⁹⁷ ZIEGLER, David W., *op. cit.*, p. 278.

¹⁹⁸ HERMANN, Margaret G., p. 150.

redefinición de la misma meta, hasta redireccionamiento en una política de gobierno. El líder o jefe de Estado puede influir en el proceso de cambio pero es necesario analizar las posibilidades y los medios que emplea, con vistas a un objetivo previsto. Asimismo, se debe tener claridad en la necesidad del cambio y la valoración de las opciones, la construcción del consenso sobre la opción elegida y la implementación de una política.

Hay líderes más proclives a encaminarse en una política de cambio y otros menos, en este sentido, es importante considerar tres factores: “(1) qué tan interesado está el líder en el problema particular que enfrenta el gobierno, (2) qué tan asertivo es a la presión política, y (3) qué tanta experiencia tiene el líder en el manejo de la política en cuanto al problema específico.”¹⁹⁹

En el primer factor, un jefe de Gobierno que muestra más interés tiende a involucrarse en el proceso de elaboración de una política y llevar el control de las respuestas que el gobierno puede dar, siempre a partir de su propia iniciativa. En cambio, el que muestra menos interés en el problema es más propenso a delegar el proceso a otros miembros de su equipo y únicamente se involucra cuando es obligado por ellos, de tal manera que el cambio puede provenir de cualquier parte del sistema político.

En el caso del segundo factor encontramos la capacidad del líder para comunicarse con sus bases, entender los intereses institucionales, las normas y la información discrepante del medio. “Los líderes asertivos se dividen en al menos dos tipos. Hay aquellos que son **estrategas**. Tienen posiciones sobre ciertas materias –tienen un sentido de dirección- pero usan tiros contextuales para decidir cuándo es el tiempo correcto para hacer un movimiento o cuáles son los medios apropiados para llegar a un fin. (...) El otro tipo de líder asertivo es más **oportunista**. No tiene una posición y mira al contexto político para determinar quién apoya qué y qué debe hacerse en respuesta a un problema particular. Estos líderes son oportunistas (*cue-takers*), dejando a otros en la situación y la naturaleza de la situación delinea tanto la posición que toman como lo que se

¹⁹⁹ *Idem.*, p. 151.

hace.”²⁰⁰ En contraste, el líder menos asertivo tiende más a guiarse por principios, a dejarse conducir por una causa, una ideología o por el mismo problema que requieren resolver. Este segundo tipo es más intransigente, se muestra más apegado a una posición particular y corre el riesgo de sólo ver lo que quiere ver.

Es interesante detenernos un poco en la explicación que hace la autora con respecto a los líderes asertivos en su modalidad de estrategia y en la de oportunista, porque ahí se encuentra la mayor posibilidad de encauzar el cambio en una situación de crisis. Así, los estrategas seguramente presionarán a sus gobiernos a cambiar los medios para un fin. En ocasiones el observador puede sentirse descontrolado ante la impresión de que parecen inconsistentes o que actúan mediante la fórmula de “intento y error” según se mueven hacia la meta, recurriendo a cualquier medio que venda o que parezca apropiado en ese momento. Mientras que los oportunistas pueden parecer como más abocados al cambio pues dan muestras de atender tanto a la situación como a lo que sus bases entienden como apropiado. Sin embargo, ésta puede ser una situación riesgosa pues finalmente

tanto en papeles de mediador como de negociador son agentes de los otros líderes involucrados en el proceso de las políticas; otros influncian y delinear las posiciones de los oportunistas –tanto en medios como en fines. De manera muy similar al terapeuta no directivo, ellos reflejan lo que creen que otros apoyarían.²⁰¹

El meollo del problema está en la vinculación entre reconocimiento de metas, definición del líder y oportunidad para el cambio.

El grado en que los líderes más basados en principios²⁰² y los estrategas han internalizado sus metas y las ven como personales así como metas nacionales, puede afectar el grado de cambio posible. Cuando una meta ya no está fuera del líder sino que forma parte de la definición de quién es él y en qué se basa, los retos a la meta pueden llevar a presión personal y a rigidez en la posición. Tal internalización

²⁰⁰ *Idem.*, p. 152.

²⁰¹ *Idem.*, p. 153.

²⁰² En este sentido coinciden otros autores que señalan que diversos estudios y experimentos han mostrado que el apego riguroso a los principios produce un impacto disruptivo y que los líderes que actúan bajo esa presión tienden a ser más rígidos, hostiles y a fallar en el logro de un acuerdo. Ver CARNEVALE, Peter J. y PRUIT, Dean G. “Negotiation and Mediation”, en *Annu. Revue of Psychology*, No. 43, 1992, p. 537.

frecuentemente sucede con metas con las que los líderes comprometieron sus carreras políticas –ellos fueron elegidos porque apoyaban esa posición, su administración se identificó con esta meta o política particular y su propia autoestima está ligada a alcanzar esa meta.²⁰³

En esta línea de pensamiento, cabe el ejemplo del Presidente Vicente Fox, quien delegó en su primer Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, la principal línea de negociación con Estados Unidos que éste centró en la obtención de un acuerdo migratorio, su fracaso se produjo como consecuencia de que lo convirtió en su meta personal en un contexto binacional que cambió por los efectos del 11-S y Estados Unidos movió sus prioridades a otro espacio.²⁰⁴

La oposición de personalidades está entre el estratega y el oportunista, pero, como escribió Richard NIXON:

Frecuentemente recordamos al flamante demagogo más vívidamente que el tranquilo conciliador o el constructor cuidadoso y meticuloso, pero es este último el que ayuda a delinear algunos de los líderes mundiales principales.²⁰⁵

Finalmente queda analizar el tercer factor, de acuerdo a la autora el más importante, y es el que tiene que ver con la experiencia en el problema particular que se está enfrentando. Definitivamente el negociador o líder que ha acumulado más vivencias en el campo en el que se está desempeñando poseen un repertorio más amplio de conducta a desempeñar, al mismo tiempo que son más sensibles para percibir qué medidas, de acuerdo a las circunstancias, tienen mayores posibilidades de éxito y cuáles podrían enfilar la situación al fracaso.

Además, entre los negociadores con experiencia en la materia se nota que son más cuidadosos con las discrepancias entre el planteamiento inicial y lo que realmente sucede, es evidente que hay un incremento en la disposición para ver las situaciones y los problemas de una manera más compleja, introduciendo más

²⁰³ HERMANN, Margaret G., *op. cit.*, pp. 153-154.

²⁰⁴ Cfr. Cid Capetillo, Ileana, “Las grandes transformaciones de la política exterior de México”, en Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid y Miguel Valdivia Santamaría (coords.), *México ante el nuevo orden internacional: los escenarios*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (Pensar el futuro de México. Colección conmemorativa de las revoluciones centenarias), 2010, pp. 89-109. También disponible en <http://dcsh.xoc.uam.mx/pensarelfuturodemexico>

soluciones específicas en el contexto. Todo ello, aunado al hecho de que se le desarrolla una especie de intuición:

La experiencia también puede facilitarle al líder el cambio de curso sólo porque 'sabe que eso funciona'. Esto es particular en el caso en que el líder tiene una experiencia única o un conjunto de experiencias que otros en el grupo no han tenido.²⁰⁶

Más adelante, intentaremos demostrar que éste podría ser el caso de Javier SOLANA, quien a su experiencia como Ministro de Relaciones Exteriores de España, se le suma el de haber sido Secretario de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), para pasar después a desempeñarse como Secretario General/Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Además de que goza del rating, en el nivel más alto de la Unión, de que ha sido el único que acumuló ya casi una década en el manejo de los asuntos más delicados de Europa.

Vale la pena hacer notar que estar en posesión de una gran experiencia puede facilitar la negociación para la propia parte del líder, aunque puede parecer una desventaja o un reto para las otras partes involucradas. Sin embargo, "si el líder experimentado es un mediador, la experiencia en un problema específico puede facilitar la mejor solución para todos. Su experiencia servirá para beneficiar a todas las partes más que sólo a la suya propia."²⁰⁷

En el siguiente cuadro se muestran las relaciones que se producen entre los elementos que se han venido explicando hasta aquí.

²⁰⁵ Citado en HERMANN, Margaret G., *op. cit.*, p. 155.

²⁰⁶ *Ídem.*, p. 157.

²⁰⁷ *Ídem.*, p. 156

Cuadro 4

Relaciones propuestas entre los ingredientes del liderazgo y el cambio.			
Ingredientes del liderazgo	Tipo de cambio facilitado	Etapas preferidas en el proceso de cambio	Ayuda de la flexibilidad en la negociación o en la mediación
Características del líder			
Interés en un problema político particular	Todo tipo de cambio	Articulación de visión y especificación de opciones	Ambos
Respuesta a las presiones políticas			
Favorecedor (advocate)	Ajuste menor	--	Ninguno
Estratégico	Cambio de estrategia	Articulación de visión y especificación de opciones	Negociación
Oportunista	Cambio de meta y reorientación de política	Construcción de consenso y especificación de opciones	Ambos
Características constitutivas			
Preocupación por el asunto presente			
Más	Cambio de estrategia	Construcción de consenso e implementación	Ninguno
Menos	Cambio de meta y reorientación	Articulación de visión y especificación de opciones	Ambos
Responsabilidad del líder ante las bases			
Más	Ajustes menores y cambio de estrategia	Construcción de consenso e implementación	Ninguno
Menos	Cambio de meta y reorientación	Articulación de visión y especificación de opciones	Ambos
Relación deseada con el líder			
Ser conducido o inspirado	Cambio de meta y reorientación	Articulación de visión y especificación de opciones	Ambos
Ser socio o dirigir	Ajuste menor y cambio de estrategia	Construcción de consenso e implementación	Ninguno
Relación del líder con aquellos que dirige			
Articulador de agenda	Cambio de meta y reorientación	Articulación de visión y especificación de opciones	Negociación
Manager	Ajuste menor y cambio de estrategia	Construcción de consenso e implementación	Negociación
Eje de información (Information hub)	Cambio de estrategia y de meta	Articulación de visión y especificación de opciones	Ambos
Constructor de consenso	Ajuste menor y cambio de estrategia	Construcción de consenso e implementación	Ambos
Ingrediente de liderazgo	Tipo de cambio facilitado	Etapas preferidas en el proceso de cambio	Ayuda de la flexibilidad en la

			negociación y en la mediación
Contexto del liderazgo			
Clima favorable	Cambio de estrategia y de meta	Articulación de visión y especificación de opciones	Ambos
Líder en problemas	Reorientación	Articulación de visión y especificación de opciones	Negociación
Control de recursos por el líder			
Responsivo ante presiones políticas	Cambio de meta y reorientación	Construcción de consenso e implementación	Ambos
No responsivo ante presiones políticas	Ajustes menores y cambio de estrategia	Apoyo de la flexibilidad a la negociación o a la mediación	Ninguno

Fuente: HERMANN, Margaret G., "Leaders, Leadership, and Flexibility: Influences on Heads of Government as Negotiators and Mediators", en The Annals of American Academy of Political and Social Science, vol. 542, SAGE Periodical Press, Thousand Oaks, Ca., noviembre de 1995, pp. 165-166.

Sólo resta analizar la relación que se da entre el líder y sus bases, las cuales pueden ser su electorado, una legislatura o parlamento, un partido político, una burocracia, otros integrantes de su gabinete, grupos de interés especiales, líderes e instituciones fuera de la suya propia o extranjeras y ante los cuales es responsable. El problema consiste en aquilatar qué tan dispuestas son las bases al cambio y cómo lo reflejan al líder.

Si las bases tienen poco interés en el tema o tienen percepciones muy distintas sobre uno mismo, el líder tiene la posibilidad de recurrir al cambio como una oportunidad para construir una nueva imagen o ganar legitimidad. Sin embargo, no cabe duda que ese tipo de bases son más susceptibles de ser movilizadas y moldeadas que aquellas que tienen un interés muy marcado por el tema que pueden estar más afianzadas en ideas e intereses particulares sobre lo que debe pasar y, por lo tanto, serán más propensas a escudriñar las acciones del líder.

Cuando las bases no están compactas en una unidad sino que se dividen en múltiples grupos, el líder puede usar el cambio como una estrategia para dividir y conquistar las que le resultan más afines y que igualmente se muestran interesadas, sin importar que las elegidas sean las menos expresivas. "Al tomar una acción que movilice a los menos expresivos pero más amplios sectores de las

bases, el líder puede distraer la atención de aquellos que están retando su autoridad y su política.”²⁰⁸

El interés de las bases puede ser moldeado por los medios de comunicación que siempre tienen la posibilidad de orientar al público en un sentido o en otro, incluso pueden crear un tema, disminuir la importancia de otro, capitalizar simpatía hacia una causa o animadversión en contra de otros líderes, países o problemas. La historia está llena de ejemplos sobre esos aspectos y, como señalamos arriba, MORGENTHAU era muy consciente de esta situación.

Ahora bien, con respecto al asunto que nos interesa escudriñar en este trabajo de investigación, me resulta particularmente interesante dejar sentadas algunas de las consideraciones que Javier SOLANA ha hecho explícitas y que son producto de sus experiencias. Hasta aquí hemos hecho un análisis en el que hemos trazado rasgos con los que podemos identificar al político en su carácter de estadista, diplomático, funcionario público, negociador, tomador de decisiones, que se llega a constituir como un líder en el sentido de que logra dirigir a sus bases e imponer su visión de una manera consensada, es decir aceptada, y por lo tanto aplicada. Javier Solana reúne las características que lo definen como tal en su carácter de funcionario de la Unión Europea, en el manejo de su política exterior a lo largo de diez años que coinciden con la etapa de la puesta en marcha y desarrollo de la PESC y de la PESD. En muchos sentidos se produce una simbiosis entre este proyecto de la UE y el encargado de dirigirla, a tal grado que de manera generalizada se le llegó a conocer como Mr. PESC. Muchos autores han destacado los rasgos de su personalidad,²⁰⁹ su entendimiento de la política internacional, el hecho de que contara con una red muy amplia de contactos con los dirigentes de todo el mundo y de que ellos no sólo lo conocieran sino que lo identificaban, respetaban y apreciaban su buen juicio (los secretarios de Estado de

²⁰⁸ *Ídem.*, p. 157.

²⁰⁹ Dice Lluís BASSETS, que SOLANA se caracteriza por ser “dialogante y componedor, capaz de tejer consensos y conseguir imposibles acuerdos...” y que su itinerario político “constituye toda una reivindicación del diálogo y del consenso como instrumentos de la acción política (utiliza) las relaciones personales, la capacidad de comunicación y persuasión y la habilidad para tejer acuerdos, a veces entre partes profundamente enfrentadas.” BASSETS, Lluís. “Introducción”, en SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets. Reivindicación de la política. Veinte años de relaciones internacionales. Ed. Debate, Barcelona, 2010, pp. 17 y 21.

Estados Unidos²¹⁰ ya sabían a qué número telefónico deberían hablar) y a ello, desde mi perspectiva, se agrega el que cuenta con dotes muy apreciables como negociador.

Por ello, vale la pena reseñar algunas de las reflexiones que SOLANA ha hecho explícitas con un toque de la vanidad clara pero no pretenciosa de quien ha cumplido con su encomienda a conciencia y que sabe que la evaluación que se hace de su desempeño, dentro y fuera de la Unión Europea, es muy positiva y le ha acarreado prestigio y reconocimiento. Tales reflexiones, en las cuales se desenmascara como un *zoon politikon*, se pueden recoger como lecciones para la negociación, sobre todo en situaciones en que el escenario, las contrapartes y los temas se presentan especialmente tensos. Pero como él mismo dice: “Siempre me ha gustado pelear en tiempos difíciles. Nunca me ha asustado.”²¹¹ Las presentamos, entonces, en su expresión original:

- *Estamos en un mundo de poder y de intereses; esto es la política. Sin duda, hay un componente que tiene que ver con la química, con los valores compartidos, con el entusiasmo que se puede generar en un momento determinado. Pero al final es el poder. Y hay que saber jugarlo bien, y saber que la política internacional es muy difícil. Ésa es la sensación que yo tengo. Todo es muy largo, juegas con el interés de muchas personas y de muchos países. Simplificar las cosas o ignorar las dificultades no conduce a nada. (...) Hacer política internacional no es como darle al botón para que funcione una máquina siguiendo unas instrucciones.*²¹² Y agrega que las soluciones instantáneas no existen.

- *En el manejo de las situaciones de la política internacional y de las negociaciones “Hay causas objetivas evidentes, pero como en todo las personalidades también cuentan. Para bien y para mal.”*²¹³

²¹⁰ A Javier SOLANA le tocó trabajar con Madeleine Albright, Collin Powell, Condoleezza Right y Hillary Clinton (en el primer año del gobierno de Barck Obama).

²¹¹ SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets, *op. cit.*, p. 239.

²¹² *Ídem.*, pp. 234-235.

²¹³ *Ídem.*, p. 239.

- Siempre tiene que haber cierto componente de optimismo, de confianza y de pasión, porque no se trata sólo de administrar. Los meros administradores suelen fracasar.²¹⁴

- Cuando eres un político que no está en el campo de la competencia electoral, como es mi caso, el objetivo número uno es actuar de catalizador, no apuntarte tú mismo los tantos. En consecuencia, no se trata de ponerse medallas sino de reolver los problemas. Quien quiere ganarse la confianza debe saber hacer además este pequeño sacrificio. Puede ser útil en ocasiones hacer sonar los tambores, pero para eso ya hay otros. No es lo que le corresponde ni es lo útil para quien debe hacer de catalizador.²¹⁵

- Realmente siempre he sentido que coincidía en muchos aspectos con Delors. Le vi hace pocos días y me dijo que he hecho las cosas como las hacía él. 'Has hecho como yo', me decía. ¿Y qué es como él? Él es muy francés. Pues coincidimos en una cosa que yo he dicho mucho, pero nunca en público y que él también me dijo en privado. 'Mira, un dirigente político de una institución, en este caso una institución europea, tiene que dedicar un 60 por ciento de sus esfuerzos a hacer las cosas de manera que los socios siempre salgan ganando, es decir, los países.' Hay un 20 por ciento que te pertenece a ti y que te permite tirar, ir un poco más allá, y otro 20 por ciento que debes utilizar para comunicar tu visión de las cosas. Pero el 60 por ciento es para movilizar a los socios, para ayudarles a obtener los consensos del modo más sencillo posible. Si lo haces al revés, te equivocas. Es un equilibrio difícil, hay que admitirlo.²¹⁶

- Se debe tomar conciencia de que el político o el negociador tienen formalmente un campo de acción limitado pero que en circunstancias específicas le corresponde tomar decisiones más o menos arriesgadas pero imprescindibles. "No me resulta fácil decirlo, porque en principio, formalmente y sobre el papel, tomas muy pocas. Pero en realidad he tomado infinitas."²¹⁷

²¹⁴ *Ídem.*, p. 49.

²¹⁵ *Ídem.*, p. 183.

²¹⁶ *Ídem.*, p. 173.

²¹⁷ *Ídem.*, p. 52.

- *Quien toma decisiones también debe delegar, pero hay algo que no se puede delegar. En las cosas importantes tienes que saber lo que dices, y si dices que sí es porque asumes con todas sus consecuencias ese sí. No es serio decir sí y luego decir que fue otro quien tomó la decisión. Tienes que estar convencido.*²¹⁸

- *Hay otro tipo de decisiones, las grandes decisiones que se toman a partir de consenso internacionales, que son muy distintas. Yo he tenido que participar en muchas de ellas. Son decisiones que tienes que ir creando. No las puedes imponer.*²¹⁹

- *Yo he hecho que se tomara la decisión. He hecho de facilitador, que es muy distinto de ser un primer ministro en cierta manera. No sé si es más difícil o menos, pero distinto. En esas posiciones es muy importante tener capacidad para generar los consensos necesarios, porque el gobierno mundial no existe ni existirá. Por lo tanto, hay que llevar a la gente convencida de que va por el buen camino. Tú tienes que ir adelante, pero no puedes ir muy por delante, porque entonces te estrellas: tampoco puedes no hacer nada y dejar que ellos mismos se organicen solos ¡no lo harán! Tú estás ahí para fomentar, para catalizar, para facilitar.*²²⁰

- *Creo que para un dirigente político, empresarial o de cualquier tipo, una de las cosas más importantes es saber preguntar. Tienes que saber dónde están los problemas. Y te puede fallar la respuesta, pero tienes que saber las preguntas que son imprescindibles para averiguar las respuestas que tú a lo mejor no tienes tiempo de saber de antemano. Y confiar en la gente que te rodea y en las respuestas que te dan. Un líder debe ser un gran director de reuniones. Creo que sé preguntar bien y no dejo que se escape una cosa que no veo clara. Eso es muy importante. Además, como ha te he dicho, hay mucho que aprender por ósmosis, sin darte cuenta que estás aprendiendo, sin necesidad de leerte un libro o un informe.*²²¹

²¹⁸ *Ídem.*, p. 51

²¹⁹ *Ídem.*, p. 51.

²²⁰ *Ídem.*, pp. 51-52

²²¹ *Ídem.*, pp. 50-51.

- *He tratado siempre de abrirme camino preguntando, pero hasta el límite del 'no', de la respuesta negativa. El 'no' es un killer que impide seguir avanzando. Y, por lo tanto, hay que evitarlo. Cuando crees que tienes la razón, tienes que seguir preguntando, hablando, discutiendo, sugiriendo, lo que haya que hacer, para convencer y acercar posiciones, porque el 'no' es el final. Cuando te dicen 'no', se acabó. En cierto modo, hay que esperar a hacer la pregunta fundamental hasta que sabes que la respuesta va a ser la que buscas. Así es como se avanza.*²²²
- *Todo cuenta. La coyuntura internacional, el prestigio internacional acumulado, el buen hacer y la responsabilidad y entrega en los problemas internacionales, las redes de amistad tejidas por los años.*²²³
- *Las negociaciones tienen su propia parsimonia pero el negociador debe tener la capacidad de evaluar la velocidad con la que se actúa y aquella con la que es necesario actuar. Para SOLANA en su ámbito en las políticas de la UE "ha habido que forzar la máquina muchísimo; me parecía evidente que había que ir más de prisa."*²²⁴
- *En política internacional, algunas cosas no se dicen en público; si hay que hablar se hace en privado. (...) Hay una escuela de política –equivocada– que tiene mucha facilidad para reacciones excesivas. En mi opinión, las cosas no deben ser así. Si necesito advertirte un día, te lo digo en público. Pero si lo que quiero es resolver un problema seriamente, entonces lo hago en privado. Así he entendido siempre la política. (...) Quien se toma la política en serio no puede hacer todo en la plaza pública. Se trata de arreglar los problemas, no de apuntarse cada vez un tanto. La política tiene un componente de pedagogía incluso en el marco internacional, no de estridencia*²²⁵
- *La historia demuestra que si tú tratas bien a un país en su ascenso, cuando llegan arriba lo normal es que te respeten. Pero si pones dificultades en el momento del ascenso, cuando llegan te lo hacen pagar.*²²⁶

²²² *Ídem.*, p. 52.

²²³ *Ídem.*, p. 35.

²²⁴ *Ídem.*, p. 54

²²⁵ *Ídem.*, pp. 206 y 207.

2. Política exterior, diplomacia y negociaciones internacionales.

Tradicionalmente se acepta que la política exterior es privativa del Estado, el cual la ejerce a través de su gobierno, por lo que forma parte de las políticas públicas.²²⁷ Hasta muy recientemente, el Estado es visto como el actor por excelencia de las relaciones internacionales. Sin embargo, este monopolio está siendo retado por la presencia de otro tipo de actores,²²⁸ no nos referimos a los organismos internacionales o a las empresas transnacionales que no tienen la capacidad de ejecutar una política exterior propia, sino específicamente a la Unión Europea que sí es un actor internacional (aunque no necesariamente un sujeto de derecho internacional)²²⁹ y que está en proceso de articulación de una política exterior única que tiene su propia estructura y vida y que, al mismo tiempo, se desarrolla paralelamente a las políticas exteriores particulares de sus veintisiete integrantes.

Para ser congruentes con la línea de análisis que sostenemos en este trabajo, En una primera aproximación a la teoría de la materia, asumimos la visión estatocéntrica. De ahí que defendamos la idea de que la posibilidad de desarrollar una política exterior está dada con base a las atribuciones que poseen los actores. Entre las principales, se reconocen por la práctica, la doctrina y el derecho internacionales, primero que nada su referente territorial, pero de manera relevante, la soberanía que les permite ejercer actos dictados por su independencia frente a los demás actores; la igualdad (soberana) entre todos

²²⁶ *Ídem.*, p. 206.

²²⁷ “(...) debe quedar sentado de antemano que la política exterior la hace el Estado, dirigida por un gobierno, o en otros términos, la hace el gobierno de cada uno de los Estados. Las acciones de un Estado le son imputadas a éste, con independencia del gobierno que las haya tomado, pero quien dirige y ejecuta la política exterior es el gobierno de turno.” PEREZ GIL, Luis V. Elementos para una teoría de la política exterior. Tirant lo Blanch, Col. Ciencia Política, Valencia, 2012, p. 91.

²²⁸ Aunque Javier SOLANA, como muchos analistas u hombre políticos, opina que “hay también una nueva distribución de poder dentro de los Estados. Los gobiernos ‘mandan’ menos, los estados pierden poder hacia el sistema financiero; los mercados; los nuevos actores de la comunicación social; las grandes corporaciones multilaterales; las organizaciones no gubernamentales; los actores no estatales, sean buenos o malos, como las mafias o los grupos terroristas. Como he dicho, es el mundo multipolar.” Yo considero que la situación de crisis que padece hoy el mundo demuestra que todavía esos actores no estatales (no sólo los disfuncionales sino incluso los funcionales) requieren la regulación y la vigilancia por parte del Estado en beneficio de la sociedad. Sobre todo porque la mayor parte de ellos actúan en un vacío normativo internacional. SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets, Reivindicación de la..., *op. cit.*, p. 216.

ellos; la capacidad de concertar tratados que comprometen en su conjunto a la sociedad que representan; y, la ya mencionada, privativa capacidad de declarar la guerra y concertar la paz. Estas atribuciones son reconocidas por el conjunto de los actores (reconocimiento de Estado y de gobierno en el sentido del Derecho Internacional) y ésta es una condición *sine que non* para participar en la comunidad internacional en igualdad jurídica de condiciones.

Bien es cierto, como nos advierte MORGENTHAU que:

En el plano internacional no es exagerado decir que la propia estructura de las relaciones internacionales –como se refleja en las instituciones políticas, en los procedimientos diplomáticos y en los acuerdos legales– ha tendido a estar en desacuerdo con la realidad de la política internacional. Mientras la primera asume la “igualdad soberana” de todas las naciones, la última se caracteriza por una marcada desigualdad entre las naciones, dos de las cuales son llamadas superpotencias porque tienen en sus manos un poder sin precedentes de destrucción total, en tanto muchas de ellas reciben el nombre de “miniestados” puesto que su poder es minúsculo aun comparado con el de las naciones estado tradicionales. Es este contraste e incompatibilidad entre la realidad de la política internacional y los conceptos, instituciones y procedimientos creados para hacerla inteligible y controlarla, quien ha causado, al menos por debajo del nivel de grandes potencias, la inmanejabilidad de las relaciones internacionales hasta límites de anarquía.²³⁰

Sin embargo, la fluida, correcta y formal relación entre los Estados depende en mucho de esa formalidad, así por ejemplo, las naciones americanas que tienen un pasado colonial vivieron en los siglos XIX y XX las experiencias más difíciles en la consecución del reconocimiento, para lo cual invirtieron sus mejores esfuerzos diplomáticos (a pesar de su novel experiencia) y cuantiosos recursos (dentro de su mermada hacienda), además de que tuvieron que aprender a jugar de acuerdo a los intereses y el poderío de las potencias, para obtener el apoyo de aquellas que –generalmente por oposición a la metrópoli o por la ambición que despertaban los nuevos mercados– concedían en otorgarlo. Más recientemente, como consecuencia del desmembramiento de los países socialistas (desde la mismísima

²²⁹ Hasta antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de acuerdo al artículo 47.

²³⁰ MORGENTHAU, *Política entre las naciones*, *op. cit.*

URSS hasta Yugoslavia) los nuevos Estados que en dos décadas incrementaron el número de integrantes de la sociedad internacional han tenido que contar con el reconocimiento que les otorga la comunidad internacional. Pero ese es un aspecto formal, hoy somos testigos de que no basta con el procedimiento jurídico político, también se requiere de lo que llamaríamos “aceptación”. A través de sanciones internacionales hay muchas formas de “desconocer” o marginar a un Estado o a su gobierno, como lo demuestran los casos de Palestina, Corea del Norte, Venezuela, por diferentes causas y con distintas gradaciones.

Los requisitos para que un Estado pueda ser considerado como un par entre pares en la sociedad internacional con carácter de actor internacional se derivan de convenios (es decir mediante la concertación) que se han venido desarrollando progresivamente en la historia en diferentes momentos, en ocasiones como producto de graves guerras cuya conclusión requerían de acuerdos de paz en los que se plasmaban las ideas de cómo hacer viable la convivencia entre las naciones cada vez en nuevas condiciones, distintas a las precedentes a la guerra en cuestión, que se derivaban de la manera como se presentaba el nuevo diseño de la distribución de las fuerzas y, por lo tanto, del poder.

Los convenios también se han venido alcanzando en magnos eventos de negociación internacional (conferencias, cumbres) en las que las naciones, encaradas a cambios sustanciales de la realidad, se han visto compelidas a “convenir” la ratificación de principios vigentes, su revisión con nuevos contenidos o incluso la superación de unos y la inclusión de otros. Los estudiosos del Derecho Internacional son muy cuidadosos en la indagación histórica de los referentes formales del Estado-nación y en el detalle preciso de sus implicaciones. En resumen, lo que queda claro es que “es, precisamente, el Estado el que impone y sanciona las reglas en su ámbito de soberanía, mientras que en el ámbito internacional sólo los acuerdos entre Estados, las convenciones voluntariamente aceptadas por ellos son la norma de comportamiento.”²³¹

²³¹ MUÑOZ-ALONSO, Alejandro. “Política exterior e interés nacional”, en Cuadernos de Pensamiento Político, N° 10, FAES, abril-junio de 2006, p. 134, en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=604569> Consultada el 20 de octubre de 2012.

El despliegue de la política exterior se hace en nombre del Estado (población, territorio y gobierno) pero es solamente este último el que puede ejercerla en representación del resto. Eso lo hace a través de los órganos capacitados para ello. Si bien el gobierno está dividido en tres poderes, a saber, el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, en un esquema tradicional el Ejecutivo, a través de la Secretaría o el Ministerio de Relaciones Exteriores, concentraba las acciones de política exterior, tanto en su diseño como en su aplicación. Sin embargo, al entrar en una etapa de interdependencia compleja (década de los setenta del siglo XX en adelante) y más abiertamente en las novedosas condiciones de la globalización, otros actores públicos, en diferentes niveles de gobierno (parlamentos o congresos, provincias, municipios o autonomías, otras secretarías o ministerios de Estado) participan cada vez con mayor frecuencia en la política exterior, que no por eso deja de ser pública.

En el caso del Estado, entonces, está muy consolidado el sustento histórico, práctico, y doctrinario, además de teórico y conceptual para reconocer su primacía en el ejercicio de la política exterior. Sin embargo, a raíz de la creciente consolidación de la Unión Europea, con pretensiones explícitas de ser considerada como un actor internacional, frente a una realidad incuestionable que hace que el conjunto de la sociedad internacional la considere como tal, se levanta el enorme reto de adecuar la teoría a la realidad, de ahí que los estudiosos interesados en este tema recién estén aportando elementos que nos permitan entender el reto que se nos plantea para sustentar que también este actor está desarrollando una política exterior que, además, se prolonga en la seguridad y la defensa.

De una parte, queda claro que la Unión Europea no es un súper Estado (federalismo) pero tampoco ha alcanzado totalmente la condición de supranacionalidad y, aunque está dando pasos firmes en ese sentido, es precisamente en los temas de política exterior (de seguridad y de defensa) en donde se nota la inmadurez o las insuficiencias, sobre todo porque aún hay áreas y acciones reservadas para la decisión y la actuación de cada uno de los Estados que la integran.

De entrada, vamos tomando en consideración algunas ideas que se avanzan en este tema tanto en el sentido de las limitaciones que se nos plantean como en el de las posibilidades que se abren para sustentarla. Por un lado, PÉREZ GIL, retomando a CALDUCH CERVERA reitera que

la política exterior sólo puede predicarse desde los Estados ya que son los únicos que reúnen los dos requisitos necesarios para poder desarrollarla plenamente: capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz²³²

Pero afirma que

es verdad que estos elementos también son definitorios de las Organizaciones Internacionales y, en particular, se habla de una hipotética política exterior de una organización concreta, la Unión Europea, o como expresa el Título V del Tratado de la Unión Europea, 'Disposiciones generales relativas a la política exterior y de seguridad común'.²³³

Por su parte, LIÑAN NOGUERAS advierte que nos encontramos de cara a un actor múltiple, y, por lo tanto no es posible extrapolar los esquemas de un Estado Unitario, ni de un Estado federal o de una organización internacional.²³⁴ Sin embargo, nos parece muy acertada la recuperación que hace el autor de una advertencia de Hans MORGENTHAU, en el sentido de que

la conexión contemporánea entre el interés y el Estado-nación es producto de la Historia; debe pues desaparecer en el transcurso de la historia. Nada hay en la posición del realista que vaya en contra de la presunción de que la división actual del mundo en Estados-naciones no pueda verse superada por unidades mayores, de carácter bien distinto.²³⁵

Para encarar ese reto y sacar conclusiones, se deben contrastar los instrumentos doctrinarios y legales (tratados, declaraciones), las instituciones (Consejo,

²³² CALDUCH CERVERA, Rafael. Dinámica de la sociedad internacional, p. 4, citado en PEREZ GIL, *op. cit.*, p. 93.

²³³ GIL PÉREZ, *op. cit.*, p. 93.

²³⁴ LIÑAN NOGUERAS, Cooperación Política y Acta Única Europea, citado en *idem*.

²³⁵ MORGENTHAU, Hans. La lucha por el poder y por la paz, citado en *idem*.

Comisión, Alto Representante) y la práctica de su acción exterior y de su política exterior, pero esto será analizado más adelante.

Pasamos, entonces a revisar los elementos que ha aportado la teoría sobre la materia de la política exterior. En la visión tradicional, algunos autores nos ofrecen distintas definiciones, así, por ejemplo, Rafael VELÁZQUEZ nos señala que:

La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y en objetivos concretos. Dicha política se sustenta en un proyecto de nación específico y depende de la capacidad de negociaciones internacionales del Estado. A su vez, la política exterior está determinada por los factores de situación tanto internos como externos.²³⁶

Por su parte, Rafael CALDUCH la entiende como

aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.²³⁷

Desde nuestro punto de vista y siguiendo el razonamiento hasta aquí presentado, **la concreción de la política exterior de un Estado en procesos específicos se produce frente a actores identificados tanto nacional como regionalmente (escenarios), a partir de temáticas concretas (agenda), desplegando herramientas y recursos *ad hoc* (instrumentos) y con estrategias y tácticas elaboradas y valoradas previamente, tomando en consideración los factores internos e internacionales que lo afectan directamente, para dar curso a la diplomacia y a las negociaciones internacionales.**

El complejo entramado que se produce con el encuentro de las políticas exteriores de los Estados da su esencia a las relaciones internacionales, aunque es necesario recordar que el todo es mucho más intrincado que la simple suma de sus partes. Por ello, es necesario hacer explícitas las consideraciones de carácter teórico metodológico que nos permiten darle contenido al concepto a fin de

²³⁶ VELÁZQUEZ FLORES, Rafael. Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México. Universidad del Mar/Plaza y Valdés, México, 2005, p. 22.

identificarlo con precisión y evitar caer en las variadas confusiones que se presentan en una parte de la literatura sobre el tema y que Rafael CALDUCH resume en tres: “La primera, y más frecuente, es la que identifica la política exterior de un Estado con la política exterior desarrollada por su gobierno.”²³⁷ En este sentido, el autor considera que al evitar la circunscripción al ámbito gubernamental estaremos en la posibilidad de involucrar a organismos estatales y/o sociales que han alcanzado un importante protagonismo sobre todo en el estadio actual del desarrollo de las relaciones internacionales; la segunda confusión consiste en referir la política exterior a los hechos de la acción más visible ignorando que ella tiene una parsimonia que inicia con el proceso de construcción de la toma de decisiones y concluye con la evaluación o control de sus resultados. Por supuesto no de una manera lineal o mecánica sino en un desenvolvimiento intrincado en que se pueden traslapar las etapas, como sucede normalmente en un proceso que no concluye de manera definitiva en la concreción de una acción exterior; la tercera que, a pesar de que aparentemente está siendo superada con más acuciosidad en los análisis de la disciplina, todavía subyace en muchos de los estudios que dan cuenta de diferentes realidades de política exterior de Estados particulares, consiste en visualizarla como desligada de la política interna de los Estados e incluso como el resultado de la única labor de las instancias gubernamentales que formalmente la coordinan.²³⁹

2.1. Elementos constitutivos de la política exterior.

Para efectos de este trabajo, nos concentraremos en las acciones de política exterior enfocadas primordialmente a los procesos que se vinculan con la contradicción básica de la sociedad internacional, expresada en la guerra y la paz en su connotación más aceptada actualmente de conflicto y cooperación, misma que se expresa en la “política *política*”, como la hemos manejado, de tal manera

²³⁷ CALDUCH CERVERA, Rafael, “La política exterior de los Estados”, en PEREIRA, Juan Carlos. La política exterior de España. De 1800 hasta hoy, Ciencias Sociales, 2ª. ed., Barcelona, 2010.

²³⁸ *Idem.*, p. 37.

²³⁹ *Idem.*, pp. 37-38.

que el conjunto de los elementos enunciados en el primer plano se concretan en el tiempo y el espacio de un Estado, lo que supone la permanente dialéctica entre la continuidad y el cambio, en función de los últimos: interés nacional, seguridad y defensa.

Desde la preocupación de algunos análisis, respecto a la necesidad de distinguir entre una política exterior de Estado y una de gobierno, podríamos suponer que los elementos que le dan continuidad por periodos amplios y bajo condiciones estables caracterizan a la primera, mientras que el cambio y la adaptación a las constantes transformaciones de la sociedad internacional y a las condiciones de coyuntura o de situaciones específicas le dan sentido a la segunda.

Rafael CALDUCH señala que entre los principales elementos a los cuales debemos otorgar especial atención con el fin de tener una apreciación correcta, están los siguientes:

- En primer término su carácter estatal” pues son los Estados “los únicos actores que reúnen los dos requisitos necesarios para poder desarrollarla plenamente: *capacidad jurídica* reconocida internacionalmente y *capacidad política* plena, autónoma y eficaz.
- En segundo lugar, la política exterior no puede dissociarse de la política interior del Estado (...) La diferencia entre estas dos esferas de la política del Estado responde, en último extremo, a la diversidad de formas y órganos que participan en la elaboración de una y otra, así como a sus diferentes destinatarios. Mientras la política interior se dirige a los individuos y grupos de una misma sociedad estatal, la política exterior está orientada a permitir la relación entre Estados de una misma sociedad internacional.
- Además, como toda política, la exterior se articula por una combinación de decisiones y actuaciones de los órganos estatales, de entre los cuales destacan los gobiernos, sin solución de continuidad. Cuando se quiebra esta ordenada secuencia entre decisiones y actuaciones, podemos afirmar que el Estado carece de una auténtica política exterior. Entonces podemos hablar de que *política exterior* y *acción exterior* se confunden al faltar una capacidad de decisión autónoma y verdaderamente política.
- Por último, la política exterior incluye la determinación de los fines y objetivos que aspira a alcanzar cada Estado, pero también debe incorporar la especificación y utilización de los medios más adecuados para el logro de esos objetivos.²⁴⁰

²⁴⁰ *Ídem.*, pp.38-39. Organizadas en lista por la autora.

La metodología que nos ofrece Rafael CALDUCH nos obliga a pensar en la política exterior como un largo y complicado proceso que está integrado por diferentes etapas no siempre visibles para el observador poco avezado que tiende a verla sólo en las acciones más publicitadas o más accesibles al público en general. Es verdad que muchos estudios se han elaborado y se siguen elaborando con esa perspectiva, con lo que tenemos una relación (en muchos casos muy cuidadosa) de los eventos más representativos de una administración gubernamental. Esa era la tónica que privaba en la etapa precientífica de Relaciones Internacionales, cuando la Historia de los Tratados o la Historia Diplomática hacían grandes repastos de los encuentros y desencuentros de las naciones en la política internacional. Para superar esa visión, Calduch nos aclara que hay etapas de la política exterior que incluyen el proceso de elaboración, el de ejecución y el de control. Evidentemente la primera y la tercera son las que se mantienen más reservadas para el público en general.

En la etapa de elaboración es determinante el proceso de toma de decisiones (que en el idioma inglés expresa mejor la idea de lo que supone, pues al hablar de *decision making* se sugiere la manera en qué se hacen, en que se eligen y en que se implementan). En él se produce la intervención y la interacción “de los diversos órganos político administrativos y grupos sociales del Estado, mediante las cuales se definen los objetivos y se eligen los medios necesarios para llevar a cabo la política exterior.”²⁴¹ Aunque es una etapa muy compleja, en la cual puede haber una inversión considerable de esfuerzos y recursos, pero que es más o menos azarosa dependiendo del asunto específico, CALDUCH²⁴² resume los principales pasos o fases en cuatro principales: la primera es la de información durante la cual se posibilita el conocimiento y definición del asunto, la segunda es la de evaluación que implica explicitar los objetivos que se propone alcanzar así como los medios que deben invertirse para su consecución de acuerdo al contexto específico en el que se insertan, la tercera es la de identificación en la que se plantean las opciones alternativas y sus respectivos valores y posibilidades y,

²⁴¹ *Ídem.*, p. 39.

finalmente, la de selección que ya conduce a la elección de una opción específica. Sobra decir que esta presentación es más esquemática de lo que se produce en la realidad y que normalmente se puede complicar en un devenir en el cual se sobreponen o se traslapan las fases.

Abundando en este tema, PÉREZ GIL nos explica que:

El primer paso en el proceso consiste en identificar los problemas y las oportunidades que enfrenta un Estado en cada área en la que se desenvuelve. Se trata de la identificación de los asuntos que pueden ser periódicos, recurrentes o emergentes. Para ello los gobiernos se dotan de mecanismos formales –organismos especializados– e informales. Claro que esta identificación se basa generalmente en consideraciones políticas que escapan a todo intento de examen sistemático e intervienen de forma indirecta desde grupos de presión hasta los mismos medios de comunicación de masas generadores de una opinión pública internacional, lo que plantea la compleja relación entre los mecanismos de participación política en los sistemas democráticos y el proceso de elaboración de la política exterior en la etapa de la globalización.²⁴³

Una vez identificados los problemas se entra en un concienzudo ejercicio para esquematizarlos y encontrar una posible jerarquía entre ellos teniendo en consideración el contexto en el que se insertan, sus características inherentes, los impactos y resultados que puedan producir así como la tipificación de las áreas y las instancias en las cuales van a repercutir los resultados (deseados o no) y la apreciación de los posibles costos de implementación en referencia a los posibles beneficios que se pueden alcanzar.

Esto supone que la apreciación de una situación, la definición de fines y objetivos y la elección de medios constituyen los pasos fundamentales de la política exterior. Sólo hay política exterior cuando las acciones hacia el exterior responden a un plan elaborado, cuando existe una coherencia y continuidad en las acciones que se suceden. Un programa debe contener los fines y objetivos que persigue el Estado en la sociedad internacional y los medios de los que se dota para la consecución de aquéllos, si lo que se busca es asegurar los objetivos exteriores definidos por la comunidad nacional. De lo contrario, simplemente se generarán respuestas reactivas y acciones externas

²⁴² *Ídem.*, p. 40.

²⁴³ PÉREZ GIL, *op. cit.*, pp. 103-104.

pero sin que exista un plan determinado y sin una concepción de lo que debe ser una política exterior.²⁴⁴

No todas las decisiones son de la misma naturaleza y es muy conveniente que tanto el jugador como el analista que lo observa sepan distinguirlas pues en muchos sentidos, de ello dependerá la importancia, el tiempo, las herramientas y los recursos que se les asignan. También en este rubro, CALDUCH CERVERA nos sugiere una útil guía en la que, de manera resumida, las clasifica de la siguiente manera:

- a) Por su contenido. Podemos diferenciar entre las decisiones que recaen sobre objetivos o fines (decisiones finalistas) y las que afectan a la elección de los medios o instrumentos de realización de la política exterior (decisiones instrumentales).
- b) Por el tiempo de adopción y ejecución. Aquí puede distinguirse entre decisiones inmediatas, decisiones a medio plazo y decisiones a largo plazo.
- c) Por la naturaleza de los agentes decisores. Según este criterio establecido por SIDJANSKI, las decisiones se dividen en cerradas y abiertas. Son decisiones cerradas aquellas que se adoptan exclusivamente por los órganos político-administrativos del Estado, es decir sin la participación de grupos o personas ajenas al aparato estatal. Por el contrario, cuando en una decisión, junto a los órganos estatales participan también grupos o personas representativas de distintas fuerzas sociales, nos hallamos ante las decisiones abiertas.
- d) Por su grado de necesidad. En este rubro se pueden distinguir las decisiones originarias y las derivadas.²⁴⁵

A la etapa de elaboración le sucede, como ya habíamos dicho, la de ejecución en la que se deben considerar las disposiciones legales y constitucionales que atribuyen capacidades y facultades a determinados órganos del gobierno de cada Estado. Es muy común identificar la política exterior con la actuación del Jefe del Poder Ejecutivo e idealmente del Ministro, Secretario o Jefe del Departamento de asuntos exteriores. Sin embargo, como ya planteamos antes, en la actualidad es

²⁴⁴ *Ídem.*, pp. 104-105.

²⁴⁵ CALDUCH CERVERA, “La política exterior de los Estados”, *op. cit.*, p. 42.

cada vez más común que todos los órganos tengan injerencia en los asuntos mundiales. La diversificación de los temas de la agenda internacional que ahora incluye desde cuestiones económicas hasta medioambientales, de salud, de educación, de cultura o laborales (por mencionar sólo algunas) ha hecho posible que los responsables de las diferentes carteras de los gabinetes de gobierno tengan un creciente protagonismo en los escenarios bilaterales, regionales o multilaterales. Esto habla de la ampliación de espectro de la política exterior y de su creciente complejidad pero también, en muchos casos, de su complicación dado que la distribución de temas y asuntos en diferentes dependencias del Poder Ejecutivo provoca en numerosas ocasiones la duplicación del trabajo, su ineficiencia e incluso la lentitud del proceso de toma de decisiones provocados por la falta de comunicación y de coordinación en los procedimientos.²⁴⁶

Sin embargo, al insistir en la visión que hemos venido sustentando, coincidimos con Rafael CALDUCH en el sentido de que la máxima responsabilidad recae en las instancias políticas y militares que comanda el Jefe del Ejecutivo puesto que “las principales formas de la acción exterior del Estado caen dentro de los ámbitos de lo que ARON ha denominado la diplomacia y la guerra.”²⁴⁷ Tenemos entonces que los medios que emplea un Estado en la implementación de su política exterior son de dos tipos extremos: militares y diplomáticos. Ambos están vinculados y son interdependientes pero cada Estado en particular privilegia de manera especial a uno de ellos o al otro dependiendo de la concepción que priva en su orientación política: aquellos que se identifican con una postura de *real politik* y cuya ambición es participar de manera privilegiada en la estructura de poder internacional cuidarán el mantenimiento, la innovación y el fortalecimiento de sus recursos militares, mientras que los que se inclinan por una línea política de carácter normativo e institucionalista buscan contribuir al fortalecimiento del derecho internacional, la negociación y la cooperación; dependiendo de esta

²⁴⁶ Ver KAMINSKA, Joanna. “The Link between National Foreign Policy and the Performance of a Country in the European Union: The Polish Case”. *Journal of Contemporary European Research*. Volume 6, Issue 1, p. 5, en : <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/187/197> Consultada el 20 de octubre de 2012.

²⁴⁷ *Idem.*, p. 43.

distinción también se hará notoria la participación con mayor o menor peso de otras instancias del gobierno o, más precisamente, del Poder Ejecutivo.

Por último, es conveniente identificar la fase de control de la política exterior y apreciarla en su real y justa dimensión pues aunque se plantea como la etapa final, también es cierto que es la que puede marcar la apertura de un nuevo proceso decisorio.

Por su naturaleza, el control presenta dos formas básicas: *el control político* y *el control jurídico*. El primero valora la política exterior por sus resultados. Para ser más precisos, analiza la oportunidad de los fines y objetivos establecidos y la eficacia alcanzada con las acciones emprendidas para lograrlos. (...) Desde el punto de vista de su valoración política, las actuaciones exteriores de los Estados se dividen en *éxitos* o *fracasos*.

Desde la óptica del control jurídico, las acciones exteriores de los Estados se clasifican en *lícitas* o *ilícitas*.

Si nos fijamos (...) en el momento en que se puede realizar el control, podemos diferenciar entre *el control anterior* a la completa ejecución de la política exterior y *el control posterior*.

Finalmente, debemos diferenciar los distintos tipos del control nacional en función de los órganos o sujetos que los realizan. Surgen así cuatro modalidades: *el control legislativo, el judicial, el administrativo y el popular*.²⁴⁸

Esta etapa supone la evaluación de una acción de política exterior, aunque señalar que se trata de “una” es realmente simbólico, porque generalmente se producen varias eslabonadas con respecto a un asunto particular, que tampoco puede verse de manera aislada porque tanto en su causalidad como en sus efectos está imbricado con otras más o menos cercanas, aunque las apariencias no lo muestren. El control se produce en un sentido formal (legislativo, judicial o administrativo) pero también es conveniente referirnos a la evaluación de los resultados por parte de la sociedad. Ello es especialmente importante en los gobiernos democráticos que son muy sensibles al control (evaluación) popular, sobre todo en el caso de las potencias porque sus poblaciones valoran las acciones de política exterior poniéndolas en relación con sus propios intereses.

²⁴⁸ *Ídem.*, pp. 46-47.

Si bien, en general, la poblaciones se interesan poco por la política internacional o la política exterior de su propio Estado, hay situaciones como una guerra o un tratado de libre comercio que son apreciadas en la medida en que los afecta: una guerra expansionista o defensiva que fortalece el poder del Estado o contribuye a extender sus propios valores puede ser valorada positivamente por su sociedad (caso de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial) mientras que en el caso contrario, cuando el Estado no consigue la victoria, es valorada negativamente (como en el caso de la guerra de Vietnam). Hans MORGENTHAU decía que la moralidad de los actos del Estado depende del éxito o del fracaso de sus acciones.

La importancia de la opinión pública y el cuidado que deben tener los dirigentes para tomarla en cuenta, educarla o inducirla en el sentido deseado se ha reconocido desde hace mucho tiempo y el tema es crecientemente incluido en los estudios sobre la política exterior y las relaciones internacionales. Como dice MUÑOZ-ALONSO,

Ya en el siglo XX, un autor clásico en los estudios de opinión pública, Paul F. LAZARSFELD, volvió sobre la obra de Carslake THOMPSON y se preguntó hasta qué punto puede un Gobierno resistir a las presiones de la opinión pública «cuando existen signos inequívocos de que la población en su conjunto no está de acuerdo con su política» (LAZARSFELD, 1975, 627). La necesidad de contar con la opinión pública se convierte desde entonces en un factor decisivo, y los historiadores norteamericanos subrayan que ni Wilson ni Roosevelt entraron en cada una de las guerras mundiales hasta que no «educaron» y convencieron a la opinión pública.²⁴⁹

Es interesante cómo en una etapa de globalización con el espectacular desarrollo de las tecnologías que facilitan la comunicación social, en los acontecimientos más impactantes que observamos en los años más recientes, desde la Primavera Árabe, hasta las manifestaciones de protesta de los Indignados, de los Ocupa Wall Street, pasando por temas electorales –como en el caso de #Yo soy 132, en el contexto de las elecciones en México en 2012–, la opinión pública ha mostrado una capacidad de conexión con sectores muy numerosos, de manera eficiente y en

²⁴⁹ MUÑOZ-ALONSO, *op. cit.*, p. 134.

tiempo inmediato. El uso de esos recursos tecnológicos ha abierto una posibilidad inconmensurable que apenas recientemente se empieza a desentrañar²⁵⁰ y que está facilitando la promoción de temas al margen de las agendas formales.

Anne-Marie SLAUGHTER apunta la creación de una forma de poder al que denomina “Colaborativo” y que contrapone al “Relacional”, éste como el tradicional que implica el mando, el control de agendas y el diseño de preferencias de otros. El colaborativo tiene por característica que es social y es “el poder de muchos para hacer juntos lo que nadie puede hacer solo.”²⁵¹ Éste tipo se caracteriza por poseer algunos rasgos distintivos:

El primero es la movilización; ejercerlo no a través de un dirigente sino por una llamada a la acción. El segundo es la conexión (...) pues se ejerce abriendo el acceso al círculo de poder y conectando tanto como se pueda a mucha gente de uno a uno y con un propósito común. El tercero (aunque pueden emerger muchos más) es la adaptación, (puesto) que aquellos que lo ejercen deben tener la voluntad de cambiar suficientemente sus propios puntos de vista para entrar en un diálogo significativo con otros.²⁵²

La autora, además, sugiere que es necesario que se apliquen estos conceptos e ideas a la política exterior, en el análisis como en la prescripción de opciones políticas,²⁵³ cosa que ya se está haciendo y que está utilizándose también como una forma de evaluación y control social de la acción exterior gubernamental.²⁵⁴

Lo planteado hasta aquí nos remite necesariamente a la pregunta de por qué y para qué arma el Estado una política exterior. Múltiples son las respuestas que nos ofrecen los especialistas en la materia, GARCÍA RANGEL ha hecho un recuento no exhaustivo pero sí demostrativo de las ofertas principales que se plantean a este cuestionamiento y enumera las siguientes:

²⁵⁰ Ver, por ejemplo, los estudios de Manuel CASTELL al respecto.

²⁵¹ SLAUGHTER, Anne Marie. “A New Theory for the Foreign Policy Frontier: Collaborative Power, 30 de noviembre de 2011. En <http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/11/a-new-theory-for-the-foreign-policy-frontier-collaborative-power/249260/> Página consultada el 1 de octubre de 2012, p. 3.

²⁵² *Ídem.*

²⁵³ *Ídem.*, p. 4.

²⁵⁴ Un ejemplo de la manera en que las nuevas tecnologías están incidiendo en la evaluación de la política (tanto interna como exterior) lo constituye el caso de Marta Sibina y Albano Dante Fachín, creadores de la revista *Cafeambillet* y que a través de la red han desenmascarado casos de corrupción en Cataluña. Fachín

Los analistas que responden en sus conceptos a esta pregunta lo hacen de manera diversa: alcanzar metas [Frederic S. PEARSON y J. MARTIN ROCHESTER], incapacidad de mantenerse aislado [Luis V. PÉREZ GIL], generar, modificar o suspender relaciones [Rafael CALDUCH], búsqueda de relaciones armoniosas [Edmundo HERNÁNDEZ-VELA], obtención de objetivos propuestos [Brechtnev ALTSULER], promover el interés nacional y alcanzar determinados objetivos a largo y corto plazo [P. Alan REYNOLDS], logro de propósitos y defensa intereses nacionales,[José Germán CABRA YBARRA], promoción y protección de los intereses de la nación [Hugh GIBSON], entre otras.²⁵⁵

Tenemos claro que es conveniente, tanto para el tomador de decisiones como para el analista que lo observa, precisar los fines y objetivos de la política exterior y distinguir unos de otros, pues como señala CALDUCH CERVERA “los fines se configuran como una serie de resultados generales que se aspiran a lograr o se intentan mantener durante largos períodos de tiempo y respecto de los cuales un Estado está dispuesto a movilizar sus principales recursos arriesgando, en último extremo, su propia existencia y soberanía’ Los fines son la expresión política de los principios y valores que sustenta la mayoría de una sociedad o los grupos sociales dominantes en ella. Por este motivo, los fines de un Estado sólo sufren cambios sustanciales cuando previamente se han modificado las estructuras sociales, los patrones culturales y la propia organización estatal.”²⁵⁶ Mientras que “los objetivos o metas de la política exterior son aquellos resultados, concretos y particulares, que se pretenden alcanzar o mantener, a corto o medio plazo, mediante la ejecución de una serie de actuaciones exteriores.”²⁵⁷

Si podemos hablar de un fin propio y de una finalidad externa de la política exterior tendríamos que ubicar en el primero la posibilidad de contribuir en la defensa, la preservación y el fortalecimiento del mismo Estado, es decir de su población, de su territorio y de su gobierno. Con respecto a la primera, se trata de garantizar su bienestar de manera correspondiente entre las relaciones que

señala que “Al poder se le cuestiona hasta con un video hecho en el salón de casa”. CASTEDO, Antía, Desayuno con Martha Sibina y Albano Dante Fachín”, El País, Madrid, 21 de enero de 2013.

²⁵⁵ GARCÍA RANGEL, Carlos Gustavo, El interés nacional en el estudio de la política exterior”, Escenarios XXI, Año II, Núm. 10, julio-agosto 2010, 17 pp. Versión en línea, p.

²⁵⁶ CALDUCH CERVERA, “La política exterior de los Estados”, *op. cit.*, p. 51.

establece con el exterior y el desarrollo de las condiciones económicas, es decir el bienestar, que no es absoluto sino que depende de los bienes y servicios que en cada etapa tipifican a la salud, la vivienda, el empleo, el esparcimiento y el descanso. Como sabemos, en la actualidad prácticamente ningún Estado es autosuficiente ni en recursos, ni en bienes, ni en servicios y simplemente en este aspecto buscará complementar los propios con los que debe adquirir en el exterior. El territorio más que el mero control del espacio geográfico (que para una gran cantidad de Estados implica además el marítimo y el espacial), incluye la disponibilidad de recursos, su usufructo en beneficio propio y la defensa respecto de aquellos interesados en su apropiación, explotación e incluso expolio. La preservación del gobierno es y debe ser absolutamente apreciada y defendida puesto que la conjunción de las estructuras político administrativas y las de carácter militar (incluso las policiales) garantizan la seguridad de los dos primeros.

En cuanto a la finalidad externa considero que está determinada por la voluntad del Estado por proyectar al exterior sus propios valores, su proyecto y su visión de cómo deben desenvolverse las relaciones internacionales. La actuación de los gobiernos en momentos coyunturales de trascendencia, tanto en el caso de las grandes potencias como de las medianas o aún las pequeñas, va precisamente en ese sentido, aunque empleen canales o estrategias diferentes. Por ejemplo, los países de la Entente,²⁵⁷ una vez que derrotaron a los aliados al final de la primera guerra mundial utilizaron su poder y ascendencia para trazar – en las negociaciones de paz de París– el bosquejo de la sociedad internacional posbélica; sus capacidades políticas y militares no podían ser cuestionadas en ese momento y les sirvieron como elemento disuasorio para lograr la aceptación del resto de la sociedad internacional. Otros países que no tenían (ni tienen actualmente) capacidades militares y políticas comparables (como en el caso de México) utilizan las vías diplomáticas, la negociación y la cooperación apoyados en la moral internacional y la presión de la opinión pública para obtener acuerdos

²⁵⁷ *Ídem.*

²⁵⁸ Gran Bretaña y Francia firmaron el 8 de abril de 1904 una serie de tratados que institucionalizaban la *Entente Cordiale*, en buena medida para contrarrestar la agresividad alemana. Ver “Entente Cordiale franco

afines a sus intereses en materias que les son importantes, con base en estos elementos normó México su actuación en la Sociedad de Naciones en la etapa entre guerras.

Tanto el fin propio como la finalidad externa están indisolublemente intrincados, unidos, y son interdependientes. Las escasas situaciones en que una nación opta por una política de aislacionismo (Estados Unidos) o de autarquía (China), pueden derivarse de la idea de que la vinculación con el exterior no es relevante o no contribuye a la conservación, fortalecimiento y el desarrollo de su identidad económica y política.

No todos los Estados despliegan una política exterior completa. Prácticamente la mayor parte actúan en la *low politics*, enfocando su acción exterior de manera preferente a la economía –sobre todo al comercio– y la cultura y sólo pasiva o sólo marginalmente a la *high politics*. Son sobre todo las grandes potencias las que implementan una política, por así decirlo, completa o activa en ambos niveles con lo que la idea de estar proyectando una política exterior les queda corta y se refieren en muchas ocasiones a su “política internacional”, en el sentido de que se dirige a la totalidad de la sociedad internacional tanto en su acción como en su influencia. En definitiva, hay numerosas maneras de apreciar la importancia que un Estado le concede a la Política Exterior:

Hace algunos años Hans J. MORGENTHAU, en ‘El Arte de la Negociación Diplomática’, avanzó la proposición de que una nación que existe entre otras naciones puede manejar el mundo exterior en una de tres maneras: puede negar la importancia de las ligas entre ella misma y otros países –lo que conducirá a una política de aislamiento y no participación; puede negar la igualdad de las otras naciones y tratar de imponer su voluntad a la otras bajo coerción –lo que conducirá a una política de hegemonía e imperialismo; o puede intentar alcanzar sus intereses en contacto con otros países, bajo la asunción de que hay posibilidades de definir, redefinir, ajustar y acomodar los distintos intereses de los países a los de los otros. Esta es la función que, en opinión de MORGENTHAU, cumple la diplomacia.²⁵⁹

británica, en Historiasiglo20.org, en www.historiasiglo20.org/GLOS/ententecordiale.htm Consultada el 05 de mayo de 2013.

²⁵⁹ SONDERMAN Fred A., OLSON, William C. y MCLELLAN, David S. (Eds.). The Theory an Practice of International Relations 3a. ed., Prentice Hall, New Jersey, 1970, p. 240.

Como dice PÉREZ-GIL, "(...) la importancia que para cada Estado tiene la política exterior depende del grado de influencia en las relaciones internacionales."²⁶⁰ Pero, agregaríamos, también depende del deseo de influencia y la ambición de proyección internacional o de la percepción de amenaza. Y aún más, algunos Estados recurren a acciones exteriores llamativas con la única finalidad de distraer a sus sociedades de asuntos internos problemáticos e incluso para legitimar acciones de control doméstico (p. ej., Irán o Argentina). En todo caso, como dice Hans J. MORGENTHAU,

no toda nación se encuentra todas las veces en el mismo grado de involucramiento de la política internacional. Ese grado recorre todo el arco que va del máximo, correspondiente a Estados Unidos o la Unión Soviética, al mínimo, que puede adjudicarse a países como Suiza Luxemburgo o Venezuela,²⁶¹ pasando por la ausencia total de participantes, de la que son ejemplo Liechtenstein o Mónaco. Extremos similares pueden encontrarse en la historia de países.²⁶²

De lo dicho hasta aquí se deduce que el fin propio y la finalidad externa de la política exterior, tal como están aquí planteados, demuestran el indisoluble vínculo que existe entre ésta y la política interna o doméstica de un Estado. Sin embargo, ni los políticos ni los comunicadores y quizá tampoco los académicos hemos sido eficientes explicando la importancia del acontecer del contexto externo y su incidencia en la vida cotidiana de las poblaciones. George SCHWARZENBERGER lo plantea recuperando una cita:

Como dijo en una ocasión Lord Curzon: 'Los asuntos extranjeros son más bien asuntos nacionales, los más nacionales de todos nuestros asuntos, debido a que tienen que ver con la vida, los intereses y los bolsillos de cada uno de los miembros de la comunidad.' Actualmente la opinión de que los asuntos 'extranjeros' deben relegarse a una posición subordinada en comparación con los 'nacionales', sólo puede sostenerse a riesgo de experimentar sorpresas desagradables.²⁶³

²⁶⁰ PÉREZ-GIL, *op. cit.*, p. 100.

²⁶¹ Válido para el momento en que se publica el libro, aunque, como dice el mismo MORGENTHAU, con el paso del tiempo hoy esa nación se encuentra más involucrada en la política internacional.

²⁶² MORGENTHAU, Hans J. *Política entre las naciones*, *op. cit.*

²⁶³ SCHWARZENBERGER, Georg. *La política del poder. Estudio de la sociedad internacional*. Traduc. Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Fondo de Cultura Económica, México, 1960, p. 3.

Por otra parte, debemos considerar algunos elementos que condicionan la política exterior de todo Estado, como son la historia, la cultura prevaleciente, la situación geográfica (de donde derivan las relaciones de vecindad que determinan las interacciones inmediatas que le son impuestas), la estructura legal que marca las atribuciones y los límites de los órganos del gobierno que participan, el sistema político instituido, el lugar que ocupa en el mundo.

De manera más sistemática se apunta una serie “de elementos o variables que son necesarios tomar en cuenta en todo análisis moderno de política exterior.

La primera se refiere a la visión que tenga un país, un gobierno o un actor acerca del contexto externo. Esa visión puede ser referida a la estructura del sistema internacional, a la jerarquía existente dentro de él y a su carácter más o menos pacífico o violento.

La segunda apunta a la cultura cívica, sistema político o régimen de gobierno del país que formula la política. Una misma situación será apreciada y respondida de forma diferente, según el país sea grande o pequeño, posea un sistema económico capitalista o socialista, o bien, tenga un régimen autoritario o democrático.

La tercera tiene que ver con el carácter nacional o global de una política, es decir, cuán parroquial o mundial sea la visión y esfera de intereses de un país determinado.

De esta manera, James Rosenau agrega un conjunto de variables a tomar en cuenta para el análisis de una política exterior determinada.

El conjunto de variables sociales consiste en aquéllos aspectos no gubernamentales de una sociedad particular que influyen en su comportamiento externo.²⁶⁴

Si bien la política exterior de los Estados debe adecuarse a las condiciones cambiantes del sistema internacional, para que sea válida y coherente debe mantener una continuidad o una base que no cambia a pesar de que en las

²⁶⁴ ACOSTA, Gastón, “El Paradigma realista como intento de explicación de los problemas de seguridad en la región. ¿Viable o inviable?, Jornadas de Relaciones Internacionales, FLACSO – Área de Relaciones Internacionales, Argentina, 2009, p. 15. Citando a Luciano Tomassini. Teoría y práctica de la política internacional, cap. 3 y Roberto Russel. Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas.

democracias se produzcan cambios o relevos con lo que se conforman periódicamente gobiernos que provienen de partidos políticos que pueden sustentar diferentes ideologías o variaciones de las mismas, con lo que enarbolan y aplican programas políticos distintos, hasta opuestos pero que, la mayor parte de las veces, conservan la esencia de la política exterior del Estado. Como dice PÉREZ GIL, después de realizar un “examen de las relaciones entre política interna y externa se pueden extraer algunos principios básicos. El primero es la existencia de una continuidad imprescindible en la política exterior cuando se producen cambios de gobierno. (...) Con todo, no se puede desconocer que las políticas exteriores varían en el tiempo, de un Estado a otro y de un régimen a otro. (...) El segundo es el principio de estabilidad pese a los cambios de gobierno o, incluso, de régimen político.”²⁶⁵

En relación con este problema Harold NICOLSON nos señala que “(...) es más sencillo y preciso defender la tesis de que un determinado sistema político se refleja inevitablemente en un tipo determinado de práctica y teoría diplomática. Esos cambios, cuando ocurren, no se deben tanto a una alteración en las normas éticas como a un desplazamiento del centro del poder.”²⁶⁶ Lo mismo es aplicable para el caso de la política exterior.

Es imprescindible que las autoridades que representan al Estado tengan legitimidad ante la sociedad, para lo cual deben estar asentadas en la legalidad. Asimismo es importante la conciencia “de un proyecto de comunidad propio y que se diferencia del resto.”²⁶⁷

2.2. Medios de la política exterior

La conformación de una política exterior implica un largo y complicado proceso que el analista muchas veces confunde o aprecia incorrectamente, dependiendo de la visión desde la que la perciba. Si reconocemos que la política exterior se integra a partir de situaciones dadas frente a las que se deben tomar decisiones

²⁶⁵ PEREZ GIL, *op. cit.*, p. 114.

²⁶⁶ NICOLSON, *op. cit.*, p. 48.

de las cuales dependen las acciones a implementar, también es pertinente considerar que el éxito puede depender de una correcta valoración de los medios que idealmente se deben aplicar distinguiéndolos de los que efectivamente se pueden usar. Aunque se puede hacer un listado formal de un amplio conjunto de medios que en la teoría deben aplicarse en apoyo a una política exterior efectiva, es justo reconocer que no todos los países tienen las capacidades o incluso la voluntad para desplegarlos. De entrada debe definirse la vocación del país en cuestión, por ello se nos advierte que:

Hace algunos años Hans J. MORGENTHAU, en ‘El Arte de la Negociación Diplomática’, avanzó la proposición de que una nación que existe entre otras naciones puede manejar el mundo exterior en una de tres maneras: puede negar la importancia de las ligas entre ella misma y otros países –lo que conducirá a una política de aislamiento y no participación; puede negar la igualdad de las otras naciones y tratar de imponer su voluntad a la otras bajo coerción –lo que conducirá a una política de hegemonía e imperialismo; o puede intentar alcanzar sus intereses en contacto con otros países, bajo la asunción de que hay posibilidades de definir, redefinir, ajustar y acomodar los distintos intereses de los países a los de los otros. Esta es la función que, en opinión de MORGENTHAU, cumple la diplomacia.²⁶⁸

De acuerdo a esa clasificación, el primer caso implicaría la ausencia de política exterior, no en un sentido radical pero sí como proyecto, como ha sucedido en algunas ocasiones en la historia, como en el caso del “aislacionismo americano” en el periodo de entre guerras. En cambio, el segundo caso implica una política de corte militarista más cercano a la visión del realismo y el tercero se acercaría más a la idea de la concertación y la negociación. Tenemos así que,

Los medios que emplea un Estado en la implementación de su política exterior son de dos tipos: militares y diplomáticos. Ambos están vinculados y son interdependientes pero cada Estado en particular privilegia de manera especial a uno de ellos o al otro dependiendo de la concepción que priva en su orientación política: aquellos que se identifican con una postura de *real politik* y cuya ambición es participar de manera privilegiada en la estructura de poder internacional cuidarán

²⁶⁷ PÉREZ GIL, *op. cit.*, p. 91.

²⁶⁸ SONDERMAN Fred A., OLSON, William C. y MCLELLAN, David S. (Eds.). “Diplomacy”, *op. cit.*, p. 240.

el mantenimiento, la innovación y el fortalecimiento de sus recursos militares, mientras que los que se inclinan por una línea política de carácter normativo e institucionalista buscan contribuir al fortalecimiento del derecho internacional, la negociación y la cooperación.²⁶⁹

En el interior de todo Estado hay dos aparatos a través de los cuales se conduce la acción exterior de manera original o primaria, la cual sigue siendo igual que como la plantearon los pensadores clásicos de las relaciones internacionales, a pesar de –como hemos señalado antes– a partir de la interdependencia compleja se hayan añadido otros órganos de gobierno. En un sentido radical, por decirlo de algún modo, son las fuerzas armadas y el servicio diplomático los que tienen la responsabilidad sustancial de los asuntos más sensibles en el vínculo de un Estado con el exterior. Coincidimos entonces con Raymond ARON²⁷⁰ en que son el soldado y el diplomático los actores más relevantes de la diplomacia y, por lo tanto, de la política exterior e internacional.

Indudablemente, en todos los casos, el medio por excelencia para desplegar una política exterior acorde a la condición del Estado, a su proyecto y a sus intereses es de manera privilegiada el Servicio Exterior que, siendo parte de la administración gubernamental directamente inscrito en el Ministerio, la Secretaría o el Departamento de Asuntos Exteriores, será el encargado de representar al Estado en el exterior; incluso puede señalarse que el tamaño, los recursos que se destinan a su sostenimiento, la preocupación por tener profesionales muy capacitados, entre otras, es directamente proporcional a la importancia que le otorga el Estado a su diplomacia. De acuerdo con Lucía Irene RUIZ SÁNCHEZ:

Conforme los procesos de transformación del contexto internacional acelerado, el éxito de la política exterior (...) dependerá, en forma creciente de la capacidad y del talento que sus agentes diplomáticos tengan [...] al mismo tiempo que logren adaptarse a los cambios y aprovechen las posibilidades que ofrece el nuevo entorno. Será a través del diseño de una estrategia de política exterior que tome en cuenta todos estos elementos y parta de una visión clara de los intereses

²⁶⁹ PEREZ GIL, Luis V., *op. cit.*, p. 122.

²⁷⁰ ARON, Raymond. Paz y guerra entre las naciones, Traduc. Luís Cuervo, Alianza Editorial, Madrid, 1985.

(propios), que se permita contribuir al desarrollo cabal del país en todos sus ámbitos.²⁷¹

Los escenarios en que despliegan los diplomáticos sus actividades son las embajadas y las representaciones en organismos y conferencias internacionales y es bien sabido que el tamaño, los recursos y el número de las delegaciones es directamente proporcional al peso específico y la capacidad de influencia que una nación tiene en la sociedad internacional. Pero también hay una relación directa entre la dimensión, su participación en el presupuesto nacional y la influencia que tiene el Ministerio, Secretaría o Departamento y los se otorgan al Servicio Exterior. Generalmente la instancia administrativa tiene una estructura interna que varía de un país a otro dependiendo de los temas o asuntos más relevantes a los que debe dar atención y los escenarios con los que interactúa para lo cual basta con comparar los organigramas de algunos casos como ejemplo. El personal cualificado que despliega las actividades diplomáticas puede ser reclutado por nombramiento o por un concurso de ingreso que permite el acceso a una carrera de servicio civil.

En todo caso, el desarrollo de la diplomacia ha dado paso a una profesionalización cada vez más consistente que se ha ido imponiendo en todo el mundo. Para alcanzarla, la mayor parte de las dependencias del gobierno que están abocadas al manejo de la política exterior cuentan ya con una academia de estudios diplomáticos (por ejemplo, en el caso de México es el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y en el de Estados Unidos el *Foreign Service Institute*) en la cual se imparten cursos a los diplomáticos en funciones para procurar su actualización, superación profesional y educación continua. En algunos casos también se hacen investigación y publicaciones.

En general, también encontramos una tendencia creciente a que los gobiernos y particularmente las dependencias de asuntos exteriores, además de un cuerpo compacto de asesores internos, cuenten con asesorías externas por

²⁷¹ RUIZ SÁNCHEZ, Lucía Irene. “Fundamentos de las negociaciones internacionales”, en RUIZ SÁNCHEZ, Lucía Irene. *Las negociaciones internacionales*, 2ª. ed., Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995, México, p. 15.

parte de burós de estudio, mejor conocidos como *think tanks*, que pueden estar ligados a universidades y centros de investigación, en los que reclutan a especialistas de muy alto nivel quienes, a partir del estudio profundo de temas específicos de particular relevancia, hacen propuestas de acción para orientar a su gobierno.

Una de las herramientas principalísimas de los gobiernos, tanto en la rama diplomática como en la militar, es la información del curso de los asuntos mundiales, las pretensiones y propósitos de sus contrapartes, las posibilidades de cambio en el curso de los acontecimientos, e incluso los medios de que disponen los demás actores. La posibilidad de contar con información de inteligencia certera y de calidad es muy apreciada, por lo cual se requiere la inversión en cuerpos que de manera fiable y por canales adecuados la haga llegar a las instancias y a los niveles pertinentes.

La consecución de las metas o de los objetivos fijados puede ser bastante difícil y complicada sobre todo cuando la contraparte no tiene claro los beneficios que le puede acarrear la medida propuesta. Por esa razón, es bastante común el recurso a los *lobbies*. En algunos países, como en Estados Unidos, es común encontrar profesionales especializados, incluso por ramas, sectores o temas, en la práctica del cabildeo. La contratación de estos servicios puede ser onerosa pero la inversión puede generar inapreciables beneficios para alcanzar el éxito a la hora de negociar un asunto de particular interés.

En este renglón también se puede inscribir el recurso a los medios de comunicación que pueden influir en la formación de un ambiente favorable a la propuesta en cuestión, tanto en la opinión pública como en los tomadores de decisiones. La habilidad de los políticos para lograr reportajes, entrevistas o notas informativas en medios escritos o televisivos que difundan la imagen de su país en un contexto del extranjero, las bondades del proyecto que está impulsando o incluso la personalidad de los mandatarios puede facilitar las negociaciones en un momento dado, aunque hay que advertir que también pueden haber partes interesadas justo en generar las situaciones contrarias haciendo propaganda, más que difusión, de los riesgos que implica la propuesta en cuestión. Por otra parte,

no está por demás mencionar que el desarrollo de los medios electrónicos ha abierto una amplia oferta de comunicación instantánea y directa a través de la red (internet) que posibilita el envío de documentos, imágenes y propuestas en general con la más alta calidad de resolución y de manera inmediata, aunque también es justo señalar que la mayoría de los estadistas y tomadores de decisiones del más alto nivel siguen recurriendo a la “diplomacia telefónica”, la cual desde que Kennedy y Krushev abrieron la línea roja²⁷² después de la crisis de los *misiles* en 1962 ha demostrado su eficiencia en la comunicación directa.²⁷³

Algunos políticos con amplia experiencia, como Javier SOLANA, nos sugieren otros medios menos institucionales, más sutiles, pero no por ello menos efectivos. Como él señala:

Todo cuenta. La coyuntura internacional, el prestigio internacional acumulado, el buen hacer y la responsabilidad y entrega en los problemas internacionales, las redes de amistad tejidas por los años.²⁷⁴

De lo expuesto por él, podemos deducir que existen una serie de elementos que bien manejados pueden constituirse en medios valiosos para encauzar una política exterior exitosa. Entre estos pueden considerarse los contactos con el entorno diplomático y político internacional, la pertenencia a redes de elite, el acceso a círculos políticos y, en general, la experiencia, la seguridad y la desenvoltura en un ambiente que con frecuencia puede ser muy cerrado y exclusivista.

En todo caso, también es conveniente señalar que la mejor política exterior es la que se implementa con base en un amplio consenso nacional, para ello es

²⁷² “En 1963 se estableció un teléfono rojo que designó una línea de comunicación directa establecida con los Estados Unidos y la Unión Soviética por lo que ponía en contacto al Kremlin, sede del gobierno soviético, con la Casa Blanca, residencia del presidente estadounidense. Así mismo fueron frecuentes los encuentros personales entre los máximos dirigentes de las dos potencias.

Se le suponía de color rojo porque este color simbolizaba que se trataba de una línea de urgencia. Al enlazar a la Casa Blanca y al Kremlin directamente, el teléfono rojo permitió solucionar situaciones conflictivas en las que los bloques antagónicos Oriental y Occidental estuvieron comprometidos durante la guerra fría.” En “Teléfono rojo”, en <http://guerrafria4590.wikispaces.com/Telefono+rojo> Consultada el 05 de mayo de 2013.

²⁷³ No siempre con buenos resultados, si no se le maneja adecuadamente y de manera muy diplomática, como lo muestra el caso de la conversación entre el presidente de México, Vicente Fox y el mandatario cubano, Fidel Castro previo a la Cumbre de Financiamiento de Monterrey. Lo cual demuestra que las herramientas o incluso muchos medios son neutros, su eficiencia depende de un manejo apropiado y cuidadoso.

²⁷⁴ SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets... *op. cit.*, p. 35.

imprescindible un buen sistema de comunicación social que llegue al público interesado y que eduque al neófito, el apoyo se puede lograr a través de las universidades, los medios de comunicación, los partidos políticos y otros a los que se debe recurrir de manera constante. Es grave reconocer que mucho del descontento de las sociedades con respecto a quienes las gobiernan es producto del desdén que los políticos muestran por la información y por el público.

Hasta aquí se señalan herramientas más o menos neutrales que forman parte de la práctica política contemporánea pero en un sentido más estricto, podemos valernos de la explicación que ofrece PÉREZ-GIL acerca de la clasificación de los medios a los que recurren los Estados al desplegar su acción internacional, los cuales se distinguen entre los “pacíficos” y los “coactivos” que pueden o no suponer el empleo de la fuerza. El mismo autor puntualiza:

Como las relaciones entre Estados son de cooperación y conflicto, los instrumentos que articulan los gobiernos para desarrollarlas se clasifican y analizan desde la perspectiva del concurso o no del elemento de coerción en su implementación, de manera que se puede establecer el siguiente esbozo. Los medios pacíficos como la diplomacia, la negociación, la propaganda y la participación en las Organizaciones Internacionales, y los medios no pacíficos pero sin necesidad primaria de utilizar la fuerza armada, como las medidas de carácter económico –embargos, represalias y sanciones económicas–, la ruptura de relaciones y el cierre de fronteras. La nota distintiva radica en que a través de ellos los Estados procuran imponer sus propios criterios mediante acciones unilaterales la mayor parte de las veces, pero sin llegar al uso de la fuerza. Se recurre a medios inamistosos cuando consideran que no es acorde a sus intereses un acuerdo o cuando no disponen de la fuerza necesaria o no quieren recurrir a ella para imponer su voluntad. Por otro lado, están los medios coactivos como son las amenazas, sin uso directo de la fuerza, pero que es considerada coactiva, la intervención y la guerra abierta.²⁷⁵

Tenemos entonces, en oposición a los medios diplomáticos como la negociación, el diálogo, la concertación, la búsqueda de acuerdos y la cooperación, el recurso de la fuerza para imponer los intereses propios o para garantizar la defensa ante el intento de imposición de intereses contrarios.

²⁷⁵ PEREZ GIL, Luis V., *op. cit.* p. 132-133.

La consecuencia más importante de lo expuesto es que la fuerza continúa existiendo como recurso principal de la acción exterior en las relaciones internacionales. Por *fuerza* entendemos la capacidad para destruir o causar daño, para someter y controlar a través de la violencia, lo que afecta directamente a la distribución del poder, al control político y a la estabilidad del sistema internacional. Se trata, por tanto, de un medio al que los dirigentes deben recurrir en casos extremos por dos razones primordiales: una, porque el resultado de la aplicación de la fuerza a un contencioso interestatal siempre es incierto. Se apela a la violencia cuando existe expectativa de beneficios o una nueva distribución de recursos o influencia. Como instrumento de la política exterior los políticos deberían servirse de ella solo cuando se encontrasen en juego intereses esenciales o, al menos, algún objetivo exterior esencial y, al mismo tiempo, las ventajas que se esperan obtener sean considerables, ya sea en el orden estratégico, económico o para el mantenimiento de la estructura.²⁷⁶

Es bien sabido que en la teoría los estrategas de Estados Unidos, en el caso de tomar la decisión de instrumentar una acción bélica suelen hacer un análisis de las condiciones, las capacidades, los recursos que demandará y, sobre todo, una relación de costos beneficios. Es decir, la relación entre los resultados previstos y los daños o inversiones que puede acarrear.

De forma alternativa, los dirigentes del Estado apelan a la amenaza, con la que tratan de explotar la percepción del oponente de que puede ser atacado y sufrir daños. En este sentido, NIEBURG consideró que la amenaza constituye un indicador de la seriedad con la que una parte plantea sus reivindicaciones. Claro que, por ese margen de incertidumbre que existe en todas las relaciones humanas, el cálculo de pérdidas y ganancias resulta más difícil de realizar con los demás medios de la política exterior y, por este motivo, un error en la aplicación de la amenaza o de la fuerza puede tener resultados catastróficos para el Estado que las utiliza.²⁷⁷

Se trata entonces, del despliegue de la violencia por medios militares, lo cual implica un conjunto de capacidades que, dados los avances tecnológicos, hoy en día constituyen uno de los principales problemas de la sociedad internacional: el

²⁷⁶ *Idem.*, pp. 150-151.

²⁷⁷ *Idem.*

desarrollo de la industria militar, la competencia, el comercio de armas y la amenaza de su proliferación.²⁷⁸

Es nuestro interés demostrar en esta investigación que los medios tradicionales a los que se recurre en apoyo de la política exterior e incluso de la política internacional, han sido enriquecidos con la práctica de la política exterior de la Unión Europea, tanto en la PESC como en la PESD. Por lo que serán abordados en el capítulo correspondiente, baste señalar, como dice Javier Solana que su principal acierto es “(...) la defensa del método comunitario, algo que no se puede olvidar y que es una de las virtudes y de las novedades históricas que tiene la Unión Europea.”²⁷⁹

Coincidimos, así, con Rafael CALDUCH cuando señala que:

Como se puede constatar, la Unión Europea se ha dotado de los instrumentos esenciales de una verdadera política exterior. Este avance terminará afectando no sólo la política exterior de los Estados miembros sino también a la proyección europea en otras áreas del mundo, comenzando por la superpotencia norteamericana, y al conjunto de la dinámica política de la sociedad internacional. No sabemos si ello abrirá una nueva etapa en las relaciones internacionales en las que junto a los Estados debemos considerar cada vez más, la política exterior de las organizaciones supranacionales como la UE o si, por el contrario, será una excepción en la política internacional de las próximas décadas pero lo que sí podemos afirmar desde ahora, es que nos encontraremos ante una nueva realidad que incide directamente en la concepción doctrinal que limitaba la política exterior al sacrosanto marco de la soberanía estatal.²⁸⁰

2.3. Agenda

La agenda internacional está integrada por todos los asuntos que ocupan y preocupan a los integrantes de la sociedad internacional. La agenda de política exterior de un Estado contempla su involucramiento y participación en los temas globales pero dependiendo de su capacidad de influencia y de aquellos temas que surgen de su propia realidad que pueden ser los mismos

²⁷⁸ Este tema se ampliará en el capítulo tercero de este trabajo.

²⁷⁹ SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets, *op. cit.*, p. 144.

Es decir que la agenda de política exterior de un Estado en particular se diferencia de la de otros Estados, según contemple las relaciones que despliega en los ámbitos global, regional o en los bilaterales. La atención que se brinde a cada uno de ellos no siempre depende del nivel en que se ubican sino de la inmediatez o de los efectos de “sensibilidad o vulnerabilidad” que producen en su entorno interno, de la manera como responden sus propios círculos de poder interno: los partidos políticos, las asociaciones empresariales, los grupos sociales, la opinión pública.

En la agenda de política exterior se materializan los actores que participan, los recursos que se les destinan, las estrategias y tácticas específicas, los medios o herramientas a emplear, así como la selección de los canales a través de los cuales se encauzarán las acciones específicas

A diferencia de lo que señalan KEOHANE y NYE, consideramos que una agenda de política exterior, para que discorra de manera eficiente, posee una jerarquía específica que puede tener una disposición estable pero cuyo orden puede variar dependiendo de la coyuntura internacional o de condiciones no previstas, incluso de contingencias. Toda agenda de política exterior tiene prioridades que deben ser atendidas.

Sin el ánimo de discutir la pertinencia o no de las jerarquías en la agenda de política exterior (cuestión que sí les interesa a KEOHANE y NYE en su libro conjunto, cuyos principales planteamientos en relación con la pérdida de importancia de los asuntos militares fue disprobada por los acontecimientos que sucedieron al fin de la guerra fría) creemos conveniente dejar sentadas algunas consideraciones sobre el tema.

- La agenda de política exterior tiene una relación directamente proporcional a la participación de un Estado en la política internacional.
- Los temas predominantes o prioritarios están vinculados con lo que hemos denominado como política exterior de Estado, es decir, aquella que tiene más permanencia y estabilidad pues atiende los objetivos esenciales de la nación.

²⁸⁰ CALDUCH CERVERA, Rafael, “La política exterior de los Estados”, *op. cit.* p. 58.

- Los diferentes gobiernos, administraciones o legislaturas que se suceden según el esquema electoral de cada país establecen o diseñan agendas particulares que contemplan los asuntos que se vinculan con sus propios proyectos. Sin embargo, en ningún caso pueden descuidar la agenda que atiende el o los interés(es) superior(es) de la nación. Esto queda muy claro cuando se suceden los gobiernos demócratas y los republicanos en Estados Unidos, en donde se hace muy evidente que no hay cambios sustanciales en la conducción de la política exterior (aunque también la interna), de donde se deduce que hay más un cambio de forma que de contenido, que contempla de manera privilegiada las condiciones para el mantenimiento de su hegemonía en el mundo.

- La jerarquía de los temas que se incluyen en la agenda de política exterior tiene una estructura acorde con los objetivos y el proyecto predominante pero aunque no es definitiva podemos notar que se establece en una lógica de continuidad y cambio.

- La agenda de política exterior de un Estado tiene una relación y correspondencia con la agenda internacional en la que obligadamente deben participar como integrantes de la comunidad de naciones, en la organización internacional y en foros multilaterales o regionales.

- La agenda internacional es fácilmente identificable al observar el calendario de conferencias, reuniones y eventos que se producen en un lapso determinado, los temas que cada uno incluye, la lista de participantes, las posturas a debate, la correlación o las tendencias en las posiciones de los miembros y las resoluciones adoptadas.

- La agenda de política exterior en cada periodo de la gestión contempla la calendarización de los eventos en que se participarán, por ejemplo, encuentros, recepción o visitas oficiales entre mandatarios, preparación como anfitrión o como asistente a conferencias, reuniones en la cumbre (*summit*).

- Los temas de la agenda internacional que inciden en los de la agenda de política exterior de un Estado pueden ser determinados por los intereses de los poderes hegemónicos o, en general, de las potencias mundiales. Esta situación se hizo muy evidente después del 11-S cuando Estados Unidos impuso como tema

prioritario el del combate al terrorismo y la tendencia a la *securitización* de las agendas nacionales, con lo cual los Estados tuvieron que recomponer las jeraquías de sus propias agendas e incluso posponer o abandonar negociaciones en curso sobre asuntos que podían parecerles más cercanos o urgentes.

- Para el seguimiento de la agenda de política exterior normalmente se constituye un gabinete dirigido por el Jefe del Ejecutivo en el que concurren los responsables o cabezas de sector del Ejecutivo ampliado. El ministro, secretario o jefe de departamento de Asuntos Exteriores debe llevar la coordinación de los trabajos y participarán (dependiendo de la orientación del gobierno) las autoridades de nivel ministerial de asuntos militares, económicos y políticos. En ese gabinete se plantean los temas, las opciones, los instrumentos, los recursos y la responsabilidad de cada sector en cada caso.

Desde la década de los setenta, cuando KEOHANE y NYE esbozaron las características de la interdependencia compleja que anunció el arribo de la globalización, se hacía notar la ampliación y diversidad de las “agendas de asuntos exteriores –es decir, conjuntos de cuestiones relevantes para la política exterior en los que se hallan involucrados los gobiernos– se han tornado más amplias y más diversas. Ya no pueden subordinarse todos los temas al de la seguridad militar. Así describía la situación en 1975 el Secretario de Estado Henry KISSINGER:

los progresos en el manejo de la agenda tradicional ya no son suficientes. Ha surgido una gama de cuestiones nueva y sin precedentes. Los problemas energéticos, de los recursos, del medio ambiente, de la población, del empleo del espacio y de los mares se equiparan ahora con cuestiones de seguridad militar, ideológicas y de rivalidad territorial, las que tradicionalmente habían conformado la agenda diplomática.²⁸¹

Ya hemos señalado en otro lugar que KEOHANE y NYE exageraron su optimismo al afirmar que los asuntos militares habían perdido su lugar preeminente en la agenda internacional. Lo que se produjo muy poco tiempo después (a raíz del fin

²⁸¹ KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph, *op. cit.* Citando a Henry A. Kissinger, “A New National Partnership”, *Department of State Bulletin*, 17 de febrero de 1975, p. 199.

de la guerra fría) fue un cambio en la orientación. Es cierto que la amenaza más preocupante dejó de ser la confrontación con el bloque y la potencia contrarios pero la recomposición de la seguridad se enfocó al combate de otras amenazas que justificaron la inversión en gastos militares, el desarrollo en la investigación y aplicación de tecnología, el comercio de armas, la innovación de doctrinas e incluso la recomposición de alianzas (todo ello es evidente desde la invasión a Panamá a las guerras del Golfo, las intervenciones “humanitarias” y el combate al terrorismo, pasando por la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico).

Los mismos autores hacían evidente las grietas de su planteamiento, cuando afirmaban que:

La supervivencia es la primera meta de todos los Estados y en las peores situaciones la fuerza es el elemento final que garantiza la supervivencia. Así, la fuerza militar siempre es un componente central del poder nacional.²⁸²

Además de la misma dinámica del problema de seguridad, priorizado en la agenda por Estados Unidos, como ya fue mencionado, se encuentra muy vinculado a él, la cuestión migratoria, el acceso a recursos (en donde destacan los de carácter energético), comercio de armamento, proliferación de armas, acceso a la tecnología, comercio y desarrollo, finanzas y cuestiones monetarias, combate al terrorismo y a la delincuencia organizada, migraciones (emigración, inmigración y transmigración), demografía y género, medio ambiente. Los temas que se ubican hoy en la agenda internacional y, por lo tanto, en la de las acciones exteriores de cada uno de los Estados es tan diversa que francamente es casi imposible hacer una relación que refleje de la manera más fiel su composición. Como ejemplo podemos citar el listado que formalmente presenta la ONU sobre los temas que se contemplan en sus áreas sustantivas de su trabajo:

²⁸² KEOHANE y NYE, *op. cit.*

Cuadro 5

Agenda de la ONU	
	Área temática
Desarrollo ²⁸³	<ul style="list-style-type: none"> • Adelanto de la mujer • Países en situaciones especiales • Gestión Pública y creación de instituciones • Comercio internacional • Macroeconomía y finanzas • Población • Ciencia, tecnología y sectores de producción • Desarrollo social • Desarrollo sostenible, asentamientos humanos y energía
Paz y seguridad ²⁸⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Acción preventiva y establecimiento de la paz • Mantenimiento de la paz • Desarme • Acción de las NU contra el terrorismo • Asistencia electoral • Descolonización • Los niños y los conflictos armados • La mujer, la Paz y la Seguridad • Actividades Relativas a las Minas • El deporte de la paz y el desarrollo • Protección contra la explotación y el abuso sexuales
Derechos Humanos ²⁸⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres • Violencia contra los niños • La iniciativa de las Naciones Unidas contra la violencia sexual en conflictos armados • Genocidio • Poblaciones Indígenas • Niños y los conflictos armados • Enseñanzas extraídas de Rwanda • Discapacidad y las Naciones Unidas • Temas de derechos humanos
Asuntos Humanitarios ²⁸⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio climático • Remoción de minas • Reducción de Desastres • Alerta temprana • Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria

²⁸³ <http://www.un.org/es/development/>

²⁸⁴ <http://www.un.org/es/peace/>

²⁸⁵ <http://www.un.org/es/rights/>

²⁸⁶ <http://www.un.org/es/humanitarian/>

Es evidente que, al ser la ONU el foro multilateral por excelencia, podríamos pensar que ahí se concentran los trabajos para abordar los temas más destacados de la sociedad internacional. Sin embargo, como veremos, los escenarios en que se despliega la acción exterior de los Estados se han venido multiplicando y con ello las temáticas se amplían pero también se superponen. Tomamos otro ejemplo: el Fondo Monetario Internacional y el Grupo del Banco Mundial tienen reuniones anuales en las que

congregan cada año a directores de Bancos Centrales, ministros de Hacienda y Desarrollo, ejecutivos del sector privado y académicos con el objeto de debatir temas que generan preocupación en todo el mundo, tales como las perspectivas económicas mundiales, la erradicación de la pobreza, el desarrollo económico y la eficacia de la ayuda. Asimismo, se llevan a cabo seminarios, sesiones informativas regionales, conferencias de prensa y muchos otros encuentros centrados en la economía mundial, el desarrollo internacional y los mercados financieros globales.”²⁸⁷

Si fuera nuestra intención hacer un recuento exhaustivo de la agenda internacional y de las políticas exteriores de los Estados deberíamos agotar el ejercicio que se hizo aquí sólo a título de ejemplos. Sin embargo, creemos que queda claro que los asuntos políticos, económicos y sociales que se despliegan en muchos temas particulares, son importantes para cada uno de los Estados puesto que tienen resonancia en sus contextos internos, es decir que emanan de un ámbito doméstico, se articulan con los que se producen en otras realidades nacionales y regresan modificados y modificando a su origen en un proceso dialéctico.

2.4. Escenarios.

Es importante referirnos a los escenarios, entendidos como los espacios formales o informales en que se produce el encuentro entre los actores de la política exterior para dar seguimiento o negociar los asuntos que les interesan. Entendemos que es ahí en donde de manera privilegiada, pero no exclusiva, despliegan sus vínculos con el exterior los Estados. En términos generales,

²⁸⁷ <http://www.bancomundial.org/reuniones/anuales/2012/>

pensamos que tales espacios pueden clasificarse en bilaterales, regionales y multilaterales. Aunque es conveniente reconocer que se ha producido una

creciente complejidad del escenario internacional en un mundo interdependiente. La formación de una economía transnacional, ha forzado a los países del mundo a desenvolverse en un conjunto de escenarios más diversificados y a interactuar con un número mayor de actores. Dicho de otra manera, en este último periodo, puede destacarse la naturaleza 'interméstica' de numerosas cuestiones a las que debe responder la política exterior: la multiplicación de las relaciones transnacionales y la proliferación de actores no estatales y no domésticos, organizaciones de derechos humanos, etc.²⁸⁸

Sin duda alguna, hay una red de relaciones que se cruzan por el mundo y que son clasificadas dentro de las **bilaterales**, es decir, aquellas que de manera particular relacionan a un Estado con otro y que tienen su propia agenda derivada de situaciones de vecindad, de intensidad de los intercambios económicos, de coincidencia en temas de interés mutuo, de ascendencia histórica, de identidad cultural o de otra naturaleza. Este tipo de relaciones se organizan con base en encuentros de alto nivel (entre mandatarios o ministros de Estado) que pueden ser establecidas de manera periódica o circunstancial, dependiendo de la necesidad o el interés sobre un asunto coyuntural, de inicio de mandato o de otra circunstancia. También en este rubro se suelen realizar encuentros entre los otros poderes del Gobierno, como sucede en el caso de las reuniones interparlamentarias o del Poder Judicial, en las cuales se abordan temas que incumben a diputados o senadores, ya sea como miembros del Congreso o Parlamento e incluso como representantes de corrientes o partidos políticos. Si, como hemos dicho, la política exterior es aquella que despliega el Estado en la representación de su gobierno, habremos de considerar estas políticas desplegadas por los otros dos poderes, además del Ejecutivo.

De otra parte, encontramos los escenarios **regionales** que también se han constituido en organizaciones establecidas de manera formal por lo menos desde la segunda mitad del siglo XX, con una estructura, con una carta programática y con un trabajo permanente en comisiones y órganos particulares, además de una

²⁸⁸ ACOSTA, Gastón, *op. cit.*, p. 17.

asamblea general que se reúne anualmente en la sede formal. Estas organizaciones tienen como propósito principal el promover la concertación entre sus integrantes, el estudio de las condiciones sociales y económicas de la región, la propuesta de planes y proyectos en múltiples temas –desde salud hasta medio ambiente, pasando por ciencia y tecnología, educación, y muchos más–. En este rubro encontramos organizaciones o foros que se constituyen como escenarios para el tratamiento de temas políticos, militares y económicos. En el primer caso tenemos como ejemplo a la Organización de Estados Americanos y la Organización de la Unidad Africana; entre los militares están principalmente los pactos y alianzas entre los que destaca la OTAN a la cual también se le deben sumar las de carácter regional, como el ANZUS, la SEATO o el TIAR y finalmente los específicamente económicos de alcance mundial (como el FMI o la OMC) o regional como el MERCOSUR o la EFTA. También en el ámbito regional se pueden producir relaciones entre integrantes de los Poderes Legislativo y Judicial, algunas de las cuales ya cuentan con un marco organizativo establecido (como el Parlatino, en el que convergen representantes de los congresos de los países de América Latina)

Dentro del proceso de globalización que se extiende y se arraiga de manera definitiva en estas décadas más recientes, así como del nuevo reparto del poder en el mundo en donde de la bipolaridad de la guerra fría a la unipolaridad político militar y a la actual multipolaridad político económica, hemos atestiguado la aparición de foros informales que empezaron a surgir por iniciativa de las grandes potencias, los cuales tienen mucha influencia a pesar de que sus conclusiones no son prescriptivas sino sólo indicativas. Como ejemplo de este tipo de escenarios que normalmente son cerrados pues los países que participan ahí prácticamente lo hacen por “invitación” encontramos a los sucesivos Grupos de los 8 hasta el actual de los 20 (aunque el número ya es mayor a esa cifra) y que carecen de una estructura formal –lo único que se define es la fecha de la siguiente reunión y el país anfitrión preferentemente procurando la distribución geográfica).

Finalmente tenemos el escenario **multilateral** por excelencia que está constituido en la Organización de las Naciones Unidas, la cual más que una

organización en el sentido tradicional de la idea es actualmente un sistema o una red de organizaciones que incluye organismos especializados, programas, altos comisionados, conferencias y una Corte Internacional de Justicia.

En los siguientes cuadros se presentan algunos ejemplos de la intrincada red de foros y organismos que se constituyen en escenarios privilegiados para la acción exterior de los Estados y, consiguientemente, para el despliegue de la política internacional que es, por lo tanto, una parte muy sustancial de las relaciones internacionales.

Cuadro 6

Instituciones políticas de tendencia e impacto global			
INSTITUCIÓN	CREACIÓN	SEDE	ACTIVIDADES / DESCRIPCIÓN
ONU	1945	Nueva York	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el mantenimiento de la paz. • Impulsar el desarrollo. • Fomentar la amistad y la cooperación entre los Estados
OEA	1948	Washington D.C.	<ul style="list-style-type: none"> • Ser un foro político para el diálogo multilateral y la toma de decisiones de ámbito americano. • Fortalecer la paz y seguridad. • Consolidar la democracia. • Promover los derechos humanos. • Apoyar el desarrollo social y económico • Promover el desarrollo sostenible en el hemisferio.
OTAN	1948	Bruselas	<ul style="list-style-type: none"> • Su objetivo inicial era organizar y defender Europa ante la amenaza expansionista de la Unión Soviética. Actualmente funge como una organización que busca dotar de seguridad militar a todos sus miembros
UE	1951 (CECA) 1993 (UE)	Depende de cada órgano de la unión.	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar el proceso de integración de los países europeos • Cooperar para el desarrollo de sus miembros.
ASEAN	1967	Yakarta (Indonesia)	<ul style="list-style-type: none"> • Acelerar el crecimiento económico. • Fomentar la paz y la estabilidad regionales
UA	2001	Addis Abeba Etiopia	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la integración económica y política y a reforzar la cooperación entre sus estados miembros.

Fuente: MARRÓN CAÑAS, Saúl Enrique. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. Deporte y globalización: el caso del mundial de Alemania 2006. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, junio de 2011.

Cuadro 7

Instituciones económicas de tendencia e impacto global			
INSTITUCION	FECHA DE CREACION	SEDE	ACTIVIDADES
Fondo monetario internacional (FMI)	1945	Washington	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar la cooperación monetaria internacional. Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado el comercio internacional. Fomentar la estabilidad cambiaria. Coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos de las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros. Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente los recursos. Acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pago de los países miembros.
Organización Mundial del comercio (OMC)	1995	Ginebra	<ul style="list-style-type: none"> Administrar los acuerdos comerciales de la OMC Servir de foro de negociaciones comerciales. Resolver las diferencias comerciales. Supervisar las políticas comerciales nacionales. Realizar actividades de asistencia técnica y formación destinadas a los países en desarrollo. Servir como mecanismo de cooperación con otras organizaciones internacionales.
Banco Mundial (BM)	1944	Washington	<ul style="list-style-type: none"> Combatir la pobreza ayudar a la gente a ayudarse por sí misma y al medio ambiente que lo rodea, suministrando recursos, conocimientos, creando capacidad y forjando asociaciones en los sectores público y privado.
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	1961	París	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar el crecimiento económico sustentable. Mejorar los niveles de vida. Mantener la estabilidad financiera. Fomentar el desarrollo económico de Estados ajenos a la institución. Contribuir con el crecimiento del comercio internacional. Fomentar la creación de empleos.
Foro de Davos	1971		<ul style="list-style-type: none"> Organización internacional independiente que sirve de foro de debate entre empresarios y políticos. No responde a intereses políticos, estatales, o partidistas y se encuentra bajo la supervisión del gobierno federal suizo
G8	1997		<ul style="list-style-type: none"> Compuesto por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia con el objetivo de examinar los problemas, perspectivas y oportunidades de sus economías y de la economía mundial. Lograr una mejor comprensión de la

			posición y puntos de vista de cada país y amplio acuerdo en relación con los objetivos básicos de sus respectivas economías.
G10	1962		<ul style="list-style-type: none"> • Compuesto por los diez países industriales capitalistas más importantes y Suiza que ponen a disposición del FMI los recursos suplementarios que esta institución requiera para evitar o paliar un deterioro del sistema monetario internacional.
G20	1999		<ul style="list-style-type: none"> • Creada durante la reunión de ministros de Hacienda del G-7, el grupo se conforma por los miembros del G-8, otros 12 países en desarrollo clave y la presidencia de la Unión Europea (si no es miembro del G-8). • Buscan crear un foro de cooperación y consulta sobre los temas del sistema financiero internacional. • Estudia, examina y promueve las deliberaciones entre los principales países industriales y de mercados emergentes para la promoción de la estabilidad financiera internacional.
G77	1964		<ul style="list-style-type: none"> • Compuesto por los 126 países en desarrollo miembros de las Naciones Unidas que se reúnen para discutir, analizar y evaluar desde su perspectiva la problemática económica internacional.
APEC	1989		<ul style="list-style-type: none"> • Foro para facilitar la cooperación económica, el comercio y la inversión en la región de Asia y el Pacífico. • Reducir tarifas y barreras arancelarias a través de Asia el Pacífico, aumentando el comercio entre sus miembros.
Mercado Común del Sur	1991	Montevideo	<ul style="list-style-type: none"> • Agilización de los trámites en frontera • La convergencia del arancel externo común y eliminación del doble cobro del mismo • Adopción de criterios para la distribución de la renta aduanera de los Estados parte del MERCOSUR • Fortalecimiento institucional y relacionamiento externo del bloque con otros bloques o países.

Fuente: MARRÓN CAÑAS, *op. cit.*

En los escenarios que hemos delineado aquí, encontramos que todos los países del mundo participan con mayor o menor intensidad y, por lo tanto, es en ellos en donde se despliegan de manera relevante las capacidades diplomáticas y se plasman las habilidades negociadoras para dar consistencia a la política exterior de cada Estado.

Los países europeos han orientado su acción exterior de manera preferente en uno u otro escenario de los descritos aquí, como señala Javier SOLANA, en el continente

Hay que reconocer que hay al menos tres tipos de países. En primer lugar, los países que han tenido por tradición una política exterior mundial. Luego los países que han tenido, en su historia, políticas exteriores regionales. Y finalmente los países que han estado absorbidos por las políticas exteriores de vecindad, concentrados en ocasiones en la gestión de abundantes conflictos con sus vecinos. Pero todos, a lo largo de una historia tan rica y compleja como la europea, han tenido experiencias que pueden enriquecer el servicio exterior.²⁸⁹

La Unión Europea ha manifestado una vocación que muestra su interés por atender todos y cada uno de los ámbitos, en el mundial siempre declara su voluntad por colaborar y ajustarse al marco de la ONU. En el sentido militar y de defensa reconoce las capacidades de la OTAN con la cual la colaboración se da tanto de manera bilateral como entre instituciones, ello nos remite a las relaciones transatlánticas, en las cuales destaca el vínculo que se mantiene con Estados Unidos. Y, por otra parte, pero de manera intensa, en su propio contorno geográfico ha impulsado una Política Europea de Vecindad (PEV) en la que engloba a los países del sur y del este que no están considerados como posibles miembros de la UE. En este ámbito, la relación con los vecinos del Mediterráneo ha recibido una especial atención que ha buscado vías de institucionalización desde el proceso abierto con la Conferencia de Barcelona de 1995 renovada en 2005, pasando por todas las conferencias ministeriales que se han realizado, hasta llegar a la Unión por el Mediterráneo desde 2007. Además, reconocerse el hecho de que

Europa tiene dos grandes vecinos: Rusia y Turquía. El problema con ambos es el mismo, aunque las fórmulas y métodos sean distintos: ver cómo se les asocia. Y hay que tener una mirada y una aproximación estratégica con ellos. Rusia no es candidata y probablemente nunca lo sea. Turquía sí lo es.²⁹⁰

²⁸⁹ SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets, *op. cit.*, p. 148.

2.5. Interés Nacional

Es frecuentemente señalado que el interés nacional es el elemento central que da sentido y define a la política exterior, así lo reconoce la mayor parte de la literatura existente en las corrientes tradicionales o clásicas del estudio sobre el tema, pero, más importante que eso, así lo asumen los Estados explícitamente en su acción internacional.²⁹¹ Como sabemos, esta noción tiene una larga tradición y ha sido aplicada con diferentes denominaciones, aunque la idea básica conserva su esencia y se va determinando históricamente.

En la etapa del absolutismo se le definió como la ‘voluntad del príncipe’, como los ‘intereses dinásticos’, o como la ‘razón de Estado’. Hobbes y Maquiavelo recomendaban a los príncipes y reyes perseguir un interés general y no solamente el de ellos porque corrían el riesgo de caer en la tiranía y perder el apoyo del pueblo. Al consolidarse el Estado-nación, surgieron otras interpretaciones tales como ‘la voluntad general’ o ‘el interés público’. Fue Alfred Mahan quien usó por primera vez el concepto a finales del siglo XIX y principios del XX en sus teorías sobre la hegemonía naval. En épocas más modernas y como consecuencia de las dos grandes guerras del siglo pasado, la población empezó a tomar más consciencia sobre los asuntos internacionales y entonces el interés nacional comenzó a utilizarse como un concepto que podía describir, explicar o evaluar la política exterior de los países.²⁹²

En efecto, siempre es importante considerar el origen histórico de esta noción.

Henry Kissinger ha subrayado cómo las primeras formulaciones de la idea de interés nacional aparecen relacionadas con otros conceptos, como el de *raison d'état* o el de *balance of power*. Para él, «la *balance of power* reemplaza a la nostalgia de la monarquía universal con el consuelo de que cada Estado, al proseguir sus propios intereses egoístas, contribuiría de alguna manera a la seguridad y progreso de los otros».²⁹³

²⁹⁰ *Ídem.*, p. 154.

²⁹¹ Como señalaba Marcel MERLE: “incluso si la expresión es científicamente discutible, la invocación nacional siempre suscita un reflejo de solidaridad que refuerza la legitimidad del gobierno de que se trate.”, *Sociología de las relaciones internacionales*. Citado en PÉREZ GIL, Luis V., *op. cit.*, p. 174. En todo caso, siempre reconoceremos que no es la realidad la que debe ajustarse a la teoría sino que ésta debe dar cuenta de la primera. Por lo que nos parece un absurdo que se plantee su inviabilidad como concepto analítico a pesar de que tenga aplicación en la práctica.

²⁹² VELAZQUÉZ FLORES, *op. cit.*, p. 24.

²⁹³ MUÑOZ-ALONSO, Alejandro, *op. cit.*, p. 134.

Hay una convicción bastante generalizada en asociarla con la política exterior de Estados Unidos, pero ciertamente no fue inventado por los norteamericanos. Surge justo en el proceso de integración de los Estados soberanos, en el momento de consolidación de la modernidad, de la aparición de un Estado político y la fijación de fronteras geográficas precisas a las cuales se les va a sumar una población identificada, tal y como veremos más adelante, por características comunes.

Así, las reivindicaciones hechas en nombre de la voluntad del príncipe, “los intereses dinásticos”, que no tenían nada que ver con los súbditos ni con los intereses de éstos, son sustituidas por reivindicaciones que se realizan teniendo como sustento la nueva forma de organización económica, política y social. Puede decirse entonces que el interés nacional obtiene su acta de nacimiento en los siglos XVI y XVII en Italia e Inglaterra.²⁹⁴

Pero, no fue sino hasta el siglo XX que el concepto de interés nacional – como tal– adquirió una real importancia, principalmente en Estados Unidos. El impacto de las dos guerras mundiales hizo creer la idea de que ambas se hubieran evitado si Francia, Inglaterra y los mismos Estados Unidos hubieran tenido una política diferente ante las ambiciones de Alemania. Se sostenía que no había habido un método real e idóneo para determinar lo acertado y eficaz de una política exterior frente a los embates del expansionismo alemán y del nazi fascismo.

Por tal razón, se buscó un concepto que proporcionara el método que hacía falta y se encontró en el de interés nacional.²⁹⁵ En la medida en que una política exterior respondiera al interés nacional, dicha política sería eficaz y acertada y viceversa.

A partir del desarrollo que el concepto tuvo, puede afirmarse que existen dos formas de concebirlo:

²⁹⁴ En la experiencia de la independencia de México (1810-1821), uno de sus líderes más brillantes entiende la necesidad de hacer explícito el interés de la nación que está conformándose y lo hace en un documento que denomina “Sentimientos de la Nación”, ahí nos parece encontrar el equivalente de lo que en otros tiempos y lugares se conoce como “interés nacional”.

- Como instrumento analítico, que se emplea para describir, explicar o evaluar las fuentes o la idoneidad de la política exterior de una nación.
- Como instrumento de acción política que sirve de medio para justificar, denunciar o proponer determinadas políticas.²⁹⁶

En palabras de James N. ROSENAU:

El concepto de interés nacional es usado tanto en el análisis político como en la acción política. Como herramienta analítica, es empleado para describir, explicar o evaluar las fuentes o la conveniencia de la política exterior de una nación. Como instrumento de acción política, sirve como medio para justificar, denunciar o proponer políticas. Los dos usos, en otras palabras, se refieren a lo que es mejor para una sociedad nacional.²⁹⁷

Hay que decir –no obstante–, por un lado, que ambas concepciones se utilizan para designar lo que es considerado como mejor para una sociedad nacional en los asuntos internacionales y, por el otro, que ambas pueden subdividirse en dos fórmulas de interpretación en el primer caso o bien en dos fundamentaciones de tipo filosófico en el segundo.

Si nos referimos al concepto como instrumento analítico, encontraremos una fórmula llamada objetivista y otra denominada subjetivista.²⁹⁸ Los autores que se inscriben en la primera fórmula tienen como punto de partida que la determinación del supremo interés de una nación es una realidad evidente que se puede denominar “interés nacional”, y decimos evidente porque estos autores jamás explican cómo y por qué lo que ellos consideran interés nacional es tal en la realidad, porque, sostienen, las razones son evidentes (valga la redundancia).

La escuela del llamado realismo político agruparía a los autores que se consideran objetivistas y entre ellos, el más conspicuo y sobresaliente –no tanto

²⁹⁵ John A. VÁZQUES afirma: “Entre los primeros trabajos relativos a la articulación del paradigma (realista) está el intento por desarrollar un concepto capaz no sólo de explicar la política exterior, sino también de suministrar una guía a quienes la hacen.” VÁZQUES, John A., *op. cit.*, p. 78.

²⁹⁶ Ver GARCÍA RANGEL, Carlos Gustavo, “El interés nacional en el estudio de la política exterior”, *Escenarios XXI*, Año II, Núm. 10, julio-agosto 2010, 17 pp. Versión en línea. Así como PÉREZ GIL, Luis V., *op. cit.*, p. 163.

²⁹⁷ James N. ROSENAU, «The national interest», *The scientific study of Foreign Policy*, The Free Press, Estados Unidos, 1971, p., 239. Citado con traducción del autor, en GARCÍA RANGEL, Carlos Gustavo, “El interés nacional en el estudio...”, *op. cit.*, p. 7.

²⁹⁸ *Ídem.*

por la teoría en sí misma, sino por la influencia en el marco de la teoría de Relaciones Internacionales— es Hans J. MORGENTHAU, quien planteaba como supremo objetivo de los actores de la política internacional, la consecución de su interés nacional, cuyo cuerpo está definido por “la integridad nacional, la soberanía nacional y la integridad cultural”.

Para él, “Los objetivos de una política exterior han de ser definidos en función del interés nacional”, pero —dice más adelante—. “la clase de interés que determina la acción política en un momento dado de la historia dependerá del contexto político y cultural en el cual se formula la política exterior de una nación”. La política exterior depende, entonces, del interés nacional y éste del contexto histórico y cultural. Como muchos críticos han señalado, hay una especie de vacío explicativo porque se pretende plantear las causas finales que se dan en la experiencia, pero sin avanzar más allá de ella, es decir, sin descubrir la génesis histórica de los fenómenos.

MORGENTHAU plantea que el poder de una nación, que es una realidad objetiva, mensurable, servirá para determinar lo que es en realidad su interés y lo que debería ser; en otras palabras, sostiene el autor en cuestión, el poder permitirá a las naciones “no seguir sino una determinada norma de conducta, un principio para la nación.” Por supuesto, para contextualizar correctamente este pensamiento debemos recordar que parte del supuesto de la acción racional, así

Según Morgenthau, por ejemplo, ‘una política exterior racional minimiza los riesgos y maximiza los beneficios’. Aunque el interés nacional pueda variar de acuerdo con las circunstancias, la similitud de motivos en las naciones le permite al investigador reconstruir la lógica de los políticos que buscan ese bienestar o interés nacional —lo que llama Morgenthau la ‘hipótesis racional’- evitándole caer en el engaño de ‘buscar los motivos y de buscar las preferencias ideológicas’.²⁹⁹

La segunda fórmula para entender el concepto de interés nacional es conocida como subjetivista. Veamos por qué. Los autores de esta corriente —agrupados más específicamente en la teoría de la toma de decisiones y representados por

²⁹⁹ HOLSTI, Ole R. “Modelos de relaciones internacionales y política exterior”, en Foro Internacional, núm. 4, El Colegio de México, México, abril-junio de 1989, p. 529.

SNYDER, BRUCK Y SAPIN³⁰⁰ preocupados por utilizar en el análisis métodos científicos, propios de la Ciencia Política—, sostienen que al concepto se le debe otorgar una verdadera importancia. De esta manera, no es su preocupación valorar los mitos de una política exterior, sino explicar por qué una nación realiza tales o cuales acciones que se enmarcan en el contexto de la política exterior. Es decir, suponen que se avanzaría más en términos de ciencia si nos dedicamos a la explicación de las fuentes de la política exterior.

Ellos sostienen, por lo demás, que las naciones se sienten impulsadas a llevar a cabo tal o cual acto con el fin de dar satisfacción a sus supremos intereses. El analista de las relaciones internacionales, para describir las necesidades e intereses puede utilizar el concepto de interés nacional; pero debe partir del siguiente postulado: el interés nacional no es una realidad objetiva singular que prevalece siempre y que es percibida o no por los integrantes de una nación. Se trata en realidad de una serie pluralista de preferencias subjetivas que cambian a medida que se modifican las exigencias y aspiraciones de los miembros de una nación.

Ahora bien, si nos preguntamos en qué consisten las exigencias y aspiraciones de dichos integrantes nacionales, los subjetivistas responderían más o menos lo siguiente: la única forma de saber y descubrir qué es lo que el pueblo desea y necesita es la de suponer que sus deseos y aspiraciones se hallan reflejados en los actos de personas que tienen a su cargo la política de la nación. El interés nacional es lo que los estadistas y funcionarios procuran conservar y acrecentar en el ámbito internacional. En otras palabras, el interés nacional es lo que la nación, es decir, sus órganos quieren que sea, el aparato burocrático estatal se constituye en el portavoz de la nación. En realidad, lo que hay de trasfondo en la hipótesis es que los objetivos de una política exterior que defiende un interés nacional específico, no son otra cosa que resultantes de una fórmula de compromisos entre los intereses de los distintos grupos que aspiran a ver satisfechos sus deseos y necesidades. Así, quienes están facultados para fijar el

³⁰⁰ SNYDER, Richard C., BRUCK, H.W. y SAPIN Burton, “La génesis de las decisiones como enfoque del estudio de la política...”, *op. cit.*, pp. 191-207.

interés nacional serán aquellos que conozcan a los diferentes grupos, sus aspiraciones e intereses y no serán otros sino quienes toman las decisiones, es decir, el aparato gubernamental, el representante formal del Estado, independientemente de que sea democrático o autoritario.

En lo que respecta a las cuestiones de tipo doctrinal, es decir, la utilización del concepto como instrumento de acción política, nos encontramos igualmente con dos posiciones: la moralista y la realista.

La primera existe prácticamente desde que hay política exterior norteamericana; a veces sale de la escena para reaparecer nuevamente con nuevos y vistosos ropajes. Los moralistas tienden a identificar el interés nacional con principios propios de un grupo o, lo que es más grave, de la humanidad entera. A principios del siglo XX era impopular la idea de un interés nacional norteamericano que implicara conquistas y presiones diplomáticas a expensas de las demás naciones. En su concepción, las guerras deberían emprenderse, se emprendían y –ya veremos más adelante– se emprenden para defender principios. Por ejemplo, el presidente Woodrow Wilson, famoso por la proposición de sus catorce puntos sobre los que debería basarse una paz auténtica, sostenía que el interés nacional estaba destinado a mejorar el bienestar económico de las masas, en oposición a los intereses materiales de las grandes empresas. También la idea de que Estados Unidos tiene la obligación, no sólo moral sino también material de defender los principios de la democracia en cualquier parte del mundo en que se hallan en peligro (Doctrina Truman) forma parte de esta misma concepción moralista. Visto así, el interés nacional no se reduce al territorio nacional, sino que puede encontrarse en todo el mundo. Invasiones, guerras limitadas, expediciones punitivas se justifican en aras de principios que conciernen a toda la humanidad. Por ejemplo, Dexter PERKINS sostiene que hay una atmósfera elevadamente moralista de la diplomacia norteamericana, en comparación con la de otros países, incluso cuando los estadounidenses han hecho conquistas –por inmorales que fuesen–, cuando han practicado el

imperialismo, lo han hecho con escrúpulos de conciencia y Frank TANNENBAUM³⁰¹ dice que los norteamericanos deben evitar a toda costa imitar a los europeos en su admiración por MAQUIAVELO.

El ejemplo más actual de esta posición, que sería risible, si no fuera tan dramático y peligroso, es el del *cowboy* con vocación de redentor, George W. Bush; toda su campaña electoral y toda su gestión presidencial en el contexto internacional estuvieron dominadas por sus deseos de salvar al mundo de las demoníacas fuerzas del terrorismo. Intervino en Afganistán y en Iraq para impedir que se pusiera en peligro la estabilidad de la democracia en el mundo. De tal forma que este visionario conservador identificaba el interés nacional norteamericano con todo aquello que signifique democracia y libertad, pero tal y como él las entendía. Las conclusiones, de tan evidentes, se hacen innecesarias. Baste decir que, aunque ellos no lo crean cierto, para nosotros no es sino una forma de justificar hipócritamente sus intereses particulares, no sólo del gobierno de Estados Unidos sino de la clase empresarial que representa.

En el otro extremo tenemos a los que cuestionan esta visión y lo encabeza MORGENTHAU, quien tomó sus principales puntos de vista de los trabajos de Reinhold NIEHBUR. Los realistas se preguntan si identificar interés nacional con principios morales universales no es tan sólo una quimera en la medida en que también los estadounidenses buscan, como todos los pueblos, el despliegue de sus recursos y de su poderío, incluso a costa de los demás. Por otra parte, según estos realistas, el hecho de ver el interés nacional en términos morales podía llevar a no advertir las necesidades imperativas de la política exterior. Hay que aclarar que los realistas no desconocen la existencia de principios universales, lo que propugnan es que éstos no deben ser obstáculo para la eficaz política exterior de un Estado; más aún, un principio universal puede ser violado por otro principio universal que contenga mayor peso y se identifique con un interés mayor. Por ejemplo, el principio moral universal de la “libertad” no debe interferir en el camino

³⁰¹ TANNENBAUM, Frank. The American Tradition in Foreign Policy. University of Oklahoma Press, 1955, 178 pp. También en TANNENBAUM, Frank. “The American Tradition in Foreign Relations”, Foreign Affairs, Octubre de 1951., en <http://www.foreignaffairs.com/articles/70916/frank-tannenbaum/the-american-tradition-in-foreign-relations> Consultada el 21 de noviembre de 2012.

de una acción política eficaz; ésta estaría inspirada en el principio moral de la supervivencia nacional.

Bajo esta óptica, toda política de carácter imperialista y de dominación estaría justificada. Toda acción política que busque imponer intereses estaría justificada por el principio, parte del interés nacional, de la supervivencia nacional y ésta puede hallarse en peligro en cualquier parte del mundo y ante cualquier enemigo, por pequeño que sea (y ya sabemos que no hay enemigos pequeños). Las dos posiciones filosóficas se juntan en este punto y resultan un solo principio: la *pax americana*, la paz de los grupos dominantes en Estados Unidos. Otro integrante de la escuela realista, aunque más sofisticado, es Henry KISSINGER. Impactado por la guerra de Vietnam y sus efectos en la sociedad norteamericana, el ideólogo de Nixon proponía una reevaluación del interés nacional. Rechaza la idea, para él folclórica de que mientras otras naciones tienen intereses, Estados Unidos tenga responsabilidades. Esta idea ha impedido desarrollar una concepción actual del papel de los estadounidenses en el mundo. Se trata de una concepción que tenga en cuenta las nuevas realidades del mundo actual. No se pretende imponer visiones, sino generar coaliciones en las que se compartan objetivos. Mucho más agudo pero muy puntual en el juicio a la visión parroquial de su gobierno, “el que fuera embajador americano en Moscú en los inicios de la Guerra Fría, KENNAN, hace una crítica despiadada de esta doctrina omnicompreensiva del interés nacional:

Ante todo recomendaría una disociación mucho mayor de los asuntos internos, por parte del gobierno norteamericano. Me gustaría ver que el gobierno abandona paulatinamente su defensa pública de la democracia y los derechos humanos (...) no creo que tales cuestiones deban entrar en las relaciones diplomáticas con otros países (...) Exportamos a cualquiera que quiera comprarlas, o robarlas, las más baratas, necias y vergonzosas manifestaciones de nuestra ‘cultura’. No es de extrañar que esas efusiones sean el hazmerreír de las personas inteligentes y sensibles de todo el mundo (...) a pesar de nuestra superioridad militar, muchos extranjeros nos consideran los zopencos

intelectuales y espirituales del mundo, hasta que podamos cambiar la imagen que de nosotros mismos damos.³⁰²

Las organizaciones regionales deberán asumir una importante responsabilidad para sus zonas inmediatas y Estados Unidos deberá apoyar esta tarea. No hay principios universales sin moral, lo que hay o debe haber es un consenso. El interés nacional de Estados Unidos debe asimilarse en otras partes del mundo, pero no por la fuerza, sino consensualmente puesto que la realidad internacional requiere de la participación de todos, especialmente los aliados. Derrota en Vietnam, nueva estrategia, pero al fin y al cabo imposición de un interés nacional. En este punto Joseph S. NYE propone que el interés nacional de Estados Unidos se imponga mediante el “poder blando”.

Ante el uso y abuso del término “interés nacional”, se han producido muchas, aunque frecuentemente inconsistentes críticas, principalmente provenientes de aquéllos estudiosos que cuestionan la política exterior de Estados Unidos. Generalmente en ellas se cae en la posición de negarle existencia real y, por lo tanto, validez.

Es conocido que hay un amplio debate en cuanto a la definición e incluso la pertinencia de esta noción, dado que las críticas se han centrado en su subjetividad y, de manera insistente, en la idea de que difícilmente se puede definir un interés nacional que represente a la totalidad de la sociedad.

Todo esto pone de relieve que el concepto de interés nacional sufre actualmente una crisis patente, ya que se le asocia con las doctrinas del realismo político y del llamado *hard power*, propicio a la solución militar de los conflictos internacionales y basado, según esos críticos, en una visión egoísta de las relaciones internacionales. Los «políticamente correctos» defensores del *soft power*, del diálogo sin límites, del multilateralismo y del apaciguamiento a toda costa, de la vigencia sin límites de la supuesta legalidad internacional –entendida e interpretada a su gusto–, no aceptan el interés nacional como criterio para determinar las políticas exteriores y de defensa, ya que lo asocian con un supuesto unilateralismo, basado en una visión egoísta y «nacionalista» de las relaciones internacionales. El interés nacional

³⁰² PEREZ GIL, Luis V., *op. cit.*, pp. 184-185. Citando a KENNAN y ULLMAN: “Estados Unidos y el mundo”, *Política Exterior*, núm. 72, 1999, pp. 56, 57 y 59.

estaría –para quienes así piensan– en los antípodas de una concepción idealizada y utopizante de las relaciones internacionales, propia de ciertos sectores de la izquierda, que recientemente ha sido denominada «buenismo».³⁰³

Nosotros nos apoyaremos en las nociones de democracia formal y las de hegemonía y consenso en un Estado-nación que está definido por su inserción histórica en el desarrollo del capitalismo y que, por lo tanto, de ninguna manera puede suponer una sociedad igualitaria en la cual se busque atender las necesidades e intereses de la totalidad.

Por principio, debemos insistir en la necesidad de deslindar dos niveles de utilización del término. En primer lugar, en su acepción y uso corriente dentro del discurso político cotidiano y, en segundo lugar, en el nivel analítico, como un concepto que, con un contenido preciso, contribuye a explicar los procesos políticos que se producen u originan al interior de una nación, pero que, por sus alcances, tienden a rebasar sus propios límites e inciden en la estructura internacional.

Nos interesa situarnos únicamente en el segundo nivel, aunque reconocemos la necesidad e importancia de explicar las relaciones entre ambos, porque de ninguna manera pensamos que sea ajeno uno al otro.

En términos generales, hay coincidencia en políticos y académicos en que el interés nacional está dado fundamentalmente en base a la supervivencia de los Estados, es decir, de su seguridad. De donde se derivan, por lo menos, tres elementos fundamentales: el del mantenimiento de la soberanía y de la independencia, el de la integridad del territorio y el de la vida de los habitantes.

El problema se complica si consideramos que se suele distinguir entre *intereses vitales* e *intereses secundarios*, y que hay acuerdo entre los expertos en el sentido de que el primero y más importante de los intereses vitales es la supervivencia del Estado, que, en cualquier caso y situación, exige el uso y aplicación de todos los recursos diplomáticos y de cualquier otra clase de los que disponga el Estado, incluido, si fuera necesario, el uso de la fuerza militar. Resulta difícil imaginar una situación en la que estando en juego la supervivencia del Estado no se

³⁰³ MUÑOZ-ALONSO, Alejandro, *op. cit.*, p.142.

lograra alcanzar el consenso entre todas las fuerzas políticas para garantizar esa supervivencia.³⁰⁴

Nosotros vamos a sostener que, dentro de la estructura capitalista que ha predominado en la sociedad a lo largo de la modernidad, la naturaleza de la sociedad está marcada por la diferencia, la diversidad, la división en base a consideraciones sobre todo económicas pero que necesariamente se reflejan en las políticas y en las sociales. Pero también con el desarrollo histórico, la sociedad ha buscado extender la idea de la participación mayoritaria y la inclusión de la mayor parte de los grupos que la integran y que reúnen las condiciones, están interesados y/o son funcionales al sistema –y, entonces, se busca estimular y asegurar su participación–. Esto ha llevado al afianzamiento y promoción de una idea de democracia que, de hecho, aún en la era de la globalización se traduce en la desiderata de la comunidad internacional.

Si bien es cierto que en la sociedad actual la democracia se ha consolidado y extendido en la mayor parte del mundo, debemos entender que se trata de la democracia formal que se traduce en la elección de gobiernos que representan a las mayorías. La constitución de esos gobiernos se realiza por la vía legal, de acuerdo al régimen constitucional que cada uno de los Estados se ha dado a sí mismo (en este sentido, aunque la esencia es la misma, los procesos electorales en distintas formas de gobierno tienen características particulares que los hace más o menos aceptables pero que no niega su carácter “legal”). La confrontación de grupos o sectores políticos, generalmente representados en partidos políticos se produce dentro de un juego político en el que se mide la fuerza de cada uno y se elige –por mayorías– al que la población prefiere como su representante, este proceso le imprime legitimidad al proceso y al nuevo gobierno que se constituye y que, de esta manera, mediante el consenso que se recoge en la sociedad se constituye en el portavoz de la totalidad. El carácter legal y legítimo de los gobiernos de ninguna manera implica la identificación de la totalidad social con el proyecto que cada uno de ellos enarbola, pero sí el de las “mayorías”; de ahí que en el juego de la política siempre se debe considerar a la “oposición”, es decir,

³⁰⁴ MUÑOZ-ALONSO, Alejandro, *op. cit.*, p. 142.

aquel sector de la sociedad que representaba otro proyecto pero que no fue avalado por la votación.

La formación de un gobierno mediante un proceso democrático permite que interprete, aplique y dé sentido específico al interés nacional. De hecho, su idea al respecto no la elabora en el momento en que asume el poder, la democracia supone la presentación, el debate, la confrontación de proyectos entre los cuales la sociedad elige aquel con el que más se identifica, las condiciones específicas de la “elección” dependen de cada caso particular.

Lo importante en el manejo, la definición y la difusión de la idea de interés nacional radica, entonces, en su funcionamiento legal y legítimo obtenido con base en el consenso que además es el que otorga a la nación las posibilidades de mantenerse cohesionada y que sus integrantes se identifiquen entre sí bajo la idea de pertenencia al todo. Además, queremos dejar claro que desde nuestra perspectiva, el interés nacional adquiere realidad desde el momento en que se invoca, de ahí que su carácter discursivo y etéreo no le resta realidad, pertenece al mundo de las ideas, de la cultura, quizá hasta de los sentimientos que no se pueden palpar pero que tienen un “peso” definitivo en el acontecer humano y, por lo tanto, socio-político. En este sentido, los políticos lo invocan y los teóricos intentan explicarlo, o quizá es al revés, pero más probablemente, dado el actual estado de desarrollo de la realidad y del intelecto sobre ella, están imbricados.

Hemos dicho que el interés nacional se deriva primordialmente de la defensa de la comunidad social como un todo o, más concretamente, de las condiciones materiales de producción y de vida. Pero esto todavía no nos dice mucho de la explicación del problema; así, la determinación del tal interés estará dada por los elementos que se ubican en dos niveles diferenciados pero íntimamente relacionados entre sí: 1) la estructura interna y el grado de desarrollo de la comunidad nacional³⁰⁵ y 2) su ubicación en la correlación de fuerzas internacionales.

³⁰⁵ “(...) el tipo de interés determinante de las acciones políticas en un periodo particular de la historia depende del contexto político y cultural dentro del que se formula la política exterior. Los objetivos que persiguen las naciones en sus políticas exteriores pueden incluir toda la gama de objetivos que cualquier nación haya perseguido o pueda perseguir en el futuro.” MORGENTHAU, Hans, *op. cit.*

Dentro del primer nivel deben considerarse el grado y el tipo de desarrollo económico y de las relaciones sociales, la composición del capital, la naturaleza y articulación de la sociedad, las características culturales, las organizaciones sociales, las instituciones políticas, etc. El segundo atañe al lugar que una nación en concreto ocupa dentro de la correlación de fuerzas internacionales, es decir, su ubicación y participación en las relaciones de poder que se producen en la estructura internacional.

En la literatura del tema podemos encontrar muchas variaciones sobre cómo identificar el interés nacional, así BURCHIL plantea la existencia de varios a los que distingue entre objetivos y subjetivos, para él:

(...) los intereses nacionales objetivos son aquellos relacionados a los últimos fines de la política exterior del estado, independientes pero descubribles por los hacedores de la política a través de una investigación sistemática. Estos son intereses permanentes que comprenden factores como la geografía, la historia, vecindades, recursos, tamaño de la población y etnicidad. Los intereses nacionales subjetivos son aquellos que dependen de las preferencias de un gobierno específico o una elite política, e incluyen ideología, religión e identidad de clase. Estos intereses están basados en la interpretación y están sujetos a alteraciones cuando los propios gobiernos cambian.³⁰⁶

Sin embargo, PÉREZ GIL nos recuerda que opuesta a esta tendencia a considerar *todo* como prioritario, muy marcada en la actualidad, MORGENTHAU insistía en que “uno de los temas fundamentales de la política exterior era la definición del interés nacional ‘de manera restrictiva y racional, contra los intereses de la misma índole de otras naciones, que podían o no definirlos bajo los mismos términos’.”³⁰⁷ Cuando se incluyen otros fines que no son esenciales, se puede dar pauta al surgimiento de confrontaciones de carácter político que sin duda pueden trascender al ámbito internacional.³⁰⁸ Tal sería la explicación de algunos de los conflictos del siglo XX, suscitados por razones ideológicas, de cultura o aún en nuestros días por supuestas incompatibilidades religiosas. Sin embargo, la

³⁰⁶ Scott BURCHILL, *The national interest in international relations theory*, Palgrave MacMillan, Inglaterra, 2005, p., 3. Citado en GARCÍA RANGEL, Carlos Gustavo, *op. cit.*, p. 8.

³⁰⁷ PÉREZ GIL, *op. cit.*, p. 179. Citando a MORGENTHAU, en “Otro gran debate”, p. 113.

³⁰⁸ *Ídem.*, pp. 168-169.

cuestión es más complicada, pues a pesar de que al adentrarnos en la consideración de cuestiones subjetivas que se invocan para sustentar el interés nacional de un Estado, de entrada nos sentimos inclinados a sugerir su rechazo y adoptar una posición más materialista que privilegie los considerandos objetivos, al reflexionar más detenidamente el tema, nos damos cuenta de que también aquellos están presentes, son invocados y se materializan en acciones concretas como movimientos sociales y políticos que conducen tanto a situaciones de cooperación como de conflicto por afinidad o por disparidad de valores y que la mayor parte de los actores de las relaciones internacionales los asumen como centrales en la definición de su interés nacional.

No de otra manera lo han planteado los ideólogos y asesores de la gran potencia americana que es sin duda la que más énfasis ha puesto en el reconocimiento de su interés nacional como guía de su acción exterior. Como nos recuerda PÉREZ GIL, los editores de *The National Interest* en el primer número editado en el otoño de 1985, sus editores de manera inequívoca sustentaban:

El propósito primordial y abrumador de la política exterior americana debe ser defender y promover el interés nacional de los Estados Unidos –un interés que engloba los valores y aspiraciones del pueblo americano así como también su seguridad frente a las amenazas externas y su bienestar material–; que para bien o para mal, la política internacional continúa siendo esencialmente una política de poder, que la eficacia de la capacidad militar en la conducción de la política exterior permanece inalterada y que la Unión Soviética³⁰⁹ constituye la principal amenaza para los intereses de los Estados Unidos y continuará siéndolo en el futuro previsible.³¹⁰

Se plantea así una definición muy clásica del interés nacional de Estados Unidos en la cual se consideran tanto los factores subjetivos como los objetivos y se respeta la consigna de que se determina por la lucha por el poder que persiste en la sociedad internacional. No cabe duda de que priva una visión muy realista en su

³⁰⁹ Una vez desaparecida la URSS, probablemente los ideólogos estadounidenses consideren a Rusia no como una amenaza pero sí como un contendiente frente al cual se deben tomar precauciones.

³¹⁰ PÉREZ GIL, *op. cit.*, p. 170.

sentido más tradicional, sin embargo –como advierte Roberto Russel–³¹¹ le falta el que podría ser el corolario a la redacción que le daría el mismo MORGENTHAU:

En efecto, si consideramos a todas las naciones, incluida la nuestra, como entidades políticas en pos de sus respectivos intereses definidos en términos de poder, entonces estaremos en condiciones de hacer justicia con todas. Y nos encontraremos en condiciones de hacer justicia en un doble sentido: estaremos en aptitud de juzgar a otras naciones del mismo modo como juzgamos a la nuestra y, al hacerlo de este modo, seremos capaces de llevar adelante políticas que respeten los intereses de otras naciones al tiempo que protegen y promueven los nuestros. En política, la moderación no puede ser más que el reflejo de la moderación en el juicio moral.³¹²

Eso quiere decir que aún el peso del Estado nación sigue siendo determinante en la relaciones internacionales y que las nuevas formas de organización supranacional como la Unión Europea aún se encuentran en proceso de maduración con todo lo que representa en los avances y retrocesos que en algunos momentos de las más recientes décadas han dado paso al optimismo o al pesimismo, pero no dudamos que: “Cuando el Estado sea substituido por otras formas de organización política, las que sean, la acción de estas habrá de buscar, en primer lugar, su supervivencia y el mantenimiento de los principios y valores que le caracterizan frente a los demás.”³¹³

Es cierto que en la actualidad el tema que aquí venimos planteando nos presenta muchos retos. El mundo en este siglo XXI y en un contexto de globalización presenta novedades que constantemente nos cuestionan las certezas más firmes que tenemos en la teoría, vamos a optar por la elección de que los cambios suscitados pueden configurar una etapa de tránsito que puede

³¹¹ “(...) muchos de sus apasionados lectores –como sucede inevitablemente– fueron más allá de las enseñanzas del maestro, sin escuchar sus advertencias sobre la necesidad de utilizar moderada y prudentemente los recursos del poder. En el marco de la Guerra Fría, supusieron erróneamente que el enorme poderío norteamericano de posguerra justificaba una definición extensiva y prácticamente ilimitada del interés nacional y, por consiguiente, de los compromisos de Estados Unidos en el mundo. Este realismo de cruzada –deplorado *ad nauseam* por Morgenthau– tarde o temprano, como efectivamente ocurrió, estaba condenado a sufrir un Vietnam.” RUSSELL, Roberto, “Prologo” a la edición de *Política entre las naciones*, de la editorial GEL, 1986.

³¹² MORGENTHAU, *op. cit.*

³¹³ PÉREZ GIL, Luis V., *op. cit.*, pp. 167-168.

conducir a transformaciones cualitativas que se presumen pero que no han marcado con certeza la vía por la que van a transcurrir. Por el momento,

(...) en un orden internacional tan diferente del alumbrado por la Paz de Westfalia, pero en el que los Estados siguen siendo los actores principales –por más que, ciertamente, hayan visto erosionada su soberanía o hayan puesto en común cuotas de ésta en organizaciones como la Unión Europea (UE)–, es imposible que desaparezca el interés nacional que, a veces, sin embargo, se presenta enmascarado. Como alguien escribía recientemente, a propósito de la actitud francesa en relación con los conflictos internos en la misma UE: «Dicen Europa, pero piensan Francia». En ese ámbito institucional europeo, en el que se habla mucho de «intereses europeos» –sin acabar de definirlos nunca–, se evita cuidadosamente, en un claro alarde de hipocresía, referirse a los intereses nacionales que se suponen supeditados a los anteriores pero que, de hecho, siguen presentes y actuantes.³¹⁴

A pesar de darle demasiadas vueltas, el interés nacional básico es el del mantenimiento del Estado, lo cual implica la integridad territorial, el bienestar de su población y la garantía de contar con un gobierno sólido y autónomo reconocido y respetado por la comunidad internacional, con vistas a estar en la posibilidad de actuar como el garante de los otros dos elementos, para lo cual es imprescindible identificar las posibles amenazas a sus tres componentes o a cualquiera de ellos y contar con el poder suficiente para enfrentarlas. Aunque normalmente se habla del poder como si sólo las grandes potencias lo poseyeran, es conveniente reconocer que cada nación en la sociedad internacional tiene su cuota de poder, que se sustenta en sus capacidades militares, políticas, económicas, pero también jurídicas y morales. De otra manera no podríamos entender que la gran mayoría de las naciones existentes en todo el mundo hayan podido mantener su independencia a lo largo de los siglos y las que no lo han logrado es porque han carecido de ese poder para enfrentar las amenazas a su integridad.

Así, se llega a la conclusión de que el interés nacional es la base de la política exterior, siendo ésta el conjunto de actitudes, decisiones y acciones que un Estado lleva a cabo principalmente frente a otros Estados para satisfacer, precisamente, su interés nacional. Y el interés nacional no debe ser otro más que el de garantizar la seguridad y el

³¹⁴ MUÑOZ-ALONSO, Alejandro, *op. cit.*, p. 140.

desarrollo de la sociedad, en último término, pues, la felicidad de cada individuo.³¹⁵

Hemos planteado que el interés nacional tiene como referencia la identificación de las amenazas (la manera de enfrentarlas se analizará en el siguiente apartado, al abordar el tema de seguridad y defensa). Sin embargo, podemos avanzar en el actual contexto, de cara a “un mundo dinámico e incierto la enumeración de las amenazas a estos intereses es aún mayor: amenazas regionales y de otros Estados; amenazas transnacionales; extensión de tecnologías peligrosas aplicables a armas de destrucción masiva; ciberataques; Estados fallidos; lucha por la inteligencia exterior; amenazas medioambientales y sanitarias.”³¹⁶ Se podrían agregar los desastres naturales, como los sismos, tsunamis o erupciones volcánicas. Además de que hay muchas formas en que una fuerza externa puede amenazar a un Estado sin necesidad de una intervención física mediante el uso de la invasión o el ataque armado: el expolio de los recursos naturales que se comete por parte de las grandes empresas transnacionales con el apoyo diplomático de sus gobiernos la mayor parte de las veces se realiza impunemente pero en otras obliga a muchos países del sur a reaccionar mediante las nacionalizaciones. Lo cual no quiere decir que se esté en contra de la inversión extranjera que trabaja en los límites legítimos y éticos que reconoce la sociedad internacional.

De lo dicho hasta aquí, nos queda claro que el Estado al decidir su participación en las relaciones internacionales y entrar en contacto con otros actores asume que la invocación a su interés nacional es irrenunciable puesto que se deriva de su carácter soberano y además se abroga el derecho de emplear los métodos que considere necesario para defenderlo, al mismo tiempo que se los reconoce a otros Estados en caso de encontrarse en la misma encrucijada.

³¹⁵ GARCÍA RANGEL, Carlos Gustavo, *op. cit.*, p. 14.

2.6. Seguridad y Defensa.

Desde el momento en que se crea el sistema internacional que consideramos sigue vigente, en su esencia, hasta nuestros días, la creación del Estado nación es concebida sólo a partir de la posibilidad de crear una estructura que garantice la seguridad de la población, esa y no otra es la razón por la cual los hombres están dispuestos a ceder una parte de su independencia ante la garantía de que esa institución se encargue de las tareas de defensa y que ellos puedan dedicarse a otras actividades necesarias para su reproducción y bienestar. Tal sistema surge, como hemos convenido, en 1648 con el establecimiento de la paz europea en Westfalia que genera el inicio de la estructuración de una sociedad internacional que tiene como primordial característica que, a diferencia de la nacional, en ella sigue primando el estado de anarquía en virtud de que los Estados poseen la soberanía absoluta por lo que no pueden reconocer un poder superior por encima de ellos. Es justamente el reto que plantea el relacionamiento entre entes que pretenden los mismos privilegios lo que suscita el pensamiento jurídico, político y filosófico cuyas raíces se encuentran todavía hoy en las bases de las reflexiones sobre la teoría de las relaciones internacionales.

Las corrientes filosóficas que dan sustento a la explicación del Estado y, por consiguiente, a su responsabilidad suprema de garantizar la seguridad a su sociedad están contenidas en la obra de tres grandes pensadores que bajo el mismo dilema de paz y guerra, discurren por caminos diferentes que sugieren la manera en que las naciones se relacionan (o deben relacionarse) entre sí.³¹⁷ Hugo GROCIO plasma sus ideas en *De iure belli ac pacis* que fue publicado en 1625, el *Leviatan* de Thomas HOBBS se edita en 1651 y *La paz perpetua* de Immanuel KANT aparece en 1795. Tenemos así que es el contexto de los grandes cambios que se producen fundamentalmente en el siglo XVII el que permite concretar de manera trascendental (pues sus fundamentos subsisten hasta ahora) el pensamiento que venía gestándose en importantes aportaciones, entre las cuales

³¹⁶ PÉREZ GIL, Luis V., *op. cit.*, p. 183.

³¹⁷ Ver BARBÉ, Esther. *Relaciones Internacionales*. Ed. Tecnos, Madrid, 2007, especialmente pp. 45-49.

la de la Escuela Española del Derecho Internacional ocupa un lugar destacadísimo con las disquisiciones de Fray Francisco de VITORIA y Fray Francisco SUÁREZ, entre otros persistentemente rescatados en la contemporánea Escuela Española de Relaciones Internacionales.

El jurista holandés,³¹⁸ identificado con la corriente del derecho natural,³¹⁹ Hugo GROCIO, al ser precedente de los otros dos filósofos abre una discusión en la que ellos se van a ubicar en los extremos de su propuesta. Es decir que la del primero puede considerarse como intermedia a la que plantearán HOBBS y KANT. Así, concibe al conflicto como limitado debido a la ineludible materialidad de normas e instituciones.

Aquí el juego entre estados es de tipo distributivo y parcialmente productivo, ya que se descarta tanto la idea del conflicto permanente como la identidad completa de intereses. La actividad internacional que mejor tipifica el mundo grociano es el comercio, o de modo más general, las relaciones económicas y sociales entre los estados.³²⁰

GROCIO también reflexiona sobre la naturaleza humana pero sostiene que se asienta en la consecución del orden y su mantenimiento para lo cual requiere de la seguridad. Es decir:

El hombre busca de manera natural una vida segura que logra a través de la creación de la propiedad. La propiedad es una creación humana garante del orden, la seguridad, la justicia y el bienestar de la humanidad.

La propiedad viene a ser en Grocio el concepto que armoniza las relaciones entre el derecho positivo histórico y mutable y el derecho natural divino e inmutable. La concepción grociana de que la unión entre los hombres es garantizada por la existencia de la propiedad y avalada jurídicamente por el derecho positivo, es uno de los pilares que sustentan la justificación moderna del estado nacional, puesto que solamente **el Estado asegura que los individuos dentro de la**

³¹⁸ Pero con una vida muy cosmopolita al haber radicado en varias partes de Europa, probablemente más por necesidad que por gusto.

³¹⁹ Es en él en quien se nota de manera más clara la influencia de la escuela española del derecho de gentes, pues en “su *Mare Liberum*, tomó la idea de Vitoria de que cada pueblo tiene derecho a visitar otros pueblos y de comercial con ellos.” MARTINEZ VERGARA, Elizardo. La doctrina del derecho natural de Hugo Grocio. Universidad San Francisco de Asís, La Paz, Bolivia, mayo de 2006, p. 11, en <http://es.scribd.com/doc/38918164/Hugo-Grocio-Derecho-Natural> Consultado el 29 de noviembre de 2012.

³²⁰ BARBÉ, Esther, *op. cit.*, p. 48.

sociedad ejerzan sus derechos a la seguridad y la propiedad.

Asimismo, los interpreta como derechos que deben ser respetados por toda autoridad existente y, al mismo tiempo, convirtiéndolos en un obstáculo para la existencia de un poder absoluto por encima de los individuos.³²¹

La aportación de Hugo GROCIO es mayor de lo que usualmente se reconoce, encontramos en él el tránsito del derecho natural al derecho positivo, el planteamiento de las libertades que se requieren para impulsar el comercio entre las naciones, con la confianza de que éste genera condiciones para el encuentro y la ausencia de confrontaciones.

Sin embargo, es HOBBS quien, al comparar al Estado con el mítico monstruo del Leviatán, incluye en la razón primaria de su establecimiento a la seguridad.

El *Leviatán* tiene la tarea de preservar la integridad de sus ciudadanos y de librar al individuo de las incertidumbres de la naturaleza anárquica del mundo. Para HOBBS el concepto de seguridad no se restringe únicamente a la garantía de la existencia física, sino que va más allá y se extiende, también, a la estabilidad social que permite disfrutar de una vida libre de amenazas. El trabajo conceptual que realiza HOBBS es un punto de inflexión en la filosofía política, ya que pone a la seguridad como una de las causas del establecimiento del Estado moderno, buscando la protección del individuo y la satisfacción del bienestar general como justificación para su supervivencia.³²²

En la base de la corriente teórica del Realismo Político está bien asentada la tradición hobbesiana que traslada su visión central acerca de la naturaleza egoísta del ser humano al Estado. Es más, su estudio emplea una estructura antropomorfa para identificar los componentes del Estado y su naturaleza para compararlos a ambos. La creación del Estado se hace necesaria a partir de que en la comunidad primitiva impera el conflicto y la inseguridad y se logra mediante la concertación de un pacto (contrato social):

³²¹ MARTINEZ VERGARA, Elizardo, *op. cit.*, p. 14.

³²² OROZCO, Gabriel, “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, Fundación CIDOB, pp. 165, en www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28455/28289 consultada el 17 de noviembre de 2012, p. 164.

La única vía para construir ese poder común, apto para la defensa contra la invasión extranjera y las ofensas ajenas, garantía de que por su propia acción y por los frutos de la tierra los hombres puedan alimentarse y satisfacerse, es dotar de todo el poder y la fuerza a un hombre o asamblea de hombres, quienes, por mayoría de votos, estén capacitados para someter sus voluntades a una sola voluntad. Ello significa: elegir un hombre o asamblea que lo represente, que todos consideren como propios y donde puedan reconocerse a sí mismos como autores de lo que haga o planee aquel que representa su persona, en todo lo que respecta a la paz y la seguridad colectivas; que, por otra parte, sujeten sus voluntades a la voluntad de aquél, y sus juicios a su juicio. Esto implica más que la mera aprobación o acuerdo; es una unidad concreta de todo en una sola persona, instituida mediante un pacto de cada individuo con los demás, tal como si cada uno dijera a todos: autorizo y transmito a este hombre o asamblea de hombres el derecho que me asiste de gobernarme a mí mismo, a condición de que vosotros transmitáis también a él igual derecho y autorizéis sus actos de igual forma. Hecho lo cual, la multitud así reunida en una sola persona se convierte en Estado, en latín *civitas*. Este es el origen del gran Leviatán o (designándolo con más reverencia) el dios mortal al que debemos, bajo el *Dios inmortal*, la paz y la defensa. Esta autoridad, transferida por cada hombre al Estado, tiene y emplea poder y fuerza tales que por el temor que suscita es capaz de conformar todas las voluntades para la paz, en su propio país, y para la ayuda mutua contra los enemigos, en el extranjero. En esto radica la esencia del Estado, que puede definirse como sigue: persona resultante de los actos de una gran multitud que, por pactos mutuos, la instituyó con el fin de que esté en condiciones de emplear la fuerza y los medios de todos, cuando y como lo repute oportuno, para asegurar la paz y la defensa comunes. El titular de esta persona se denomine *soberano* y su poder es soberano; cada uno de los que lo rodean es su *súbdito*.³²³

Si el hombre es el lobo del hombre, el Estado tiene siempre la tentación de arrebatarse a sus pares los bienes que lo hacen más poderoso. De ahí que,

la misma constitución de comunidades humanas en grado superior a la familia, ya sea el clan, la tribu, la ciudad, el reino o el imperio se ha caracterizado por la búsqueda de la seguridad. Resulta evidente, pues,

³²³ Cita de HOBBS, Thomas. *Levitán*, tomada de FERNÁNDEZ PARDO, C.A. (Comp.) *Teoría política y modernidad*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, en HOBBS, Thomas. *Levitán*. En BODELÓN GONZÁLEZ, Encarna y ZINO TORRAZA, Julio. *Historia del pensamiento criminológico*, Universidad de Barcelona, en <http://www.ub.edu/penal/historia/hobbes.htm> Consultada el 29 de noviembre de 2012.

que el más antiguo sentimiento de sociedad lleva aparejado una fuerte preocupación por la seguridad.³²⁴

HOBBS defiende que es el Estado el único con las capacidades de garantizarla³²⁵ y que inmerso en un medio ambiente en donde priva la anarquía la única posibilidad de defensa está dada por el fortalecimiento de esas capacidades, lo que da pábulo a la consigna de que debe recurrir a la auto ayuda (*self help*) dado que ante sus iguales se encuentra en una situación de competencia y su debilidad suscitará las ambiciones de otros Estados dispuestos a arrebatarle territorio, población o recursos. Por supuesto, el planteamiento se vuelve circular: la anarquía rige en la sociedad internacional porque los Estados son soberanos y éstos refuerzan y persisten en su carácter para pervivir en un ambiente con tal característica. Por esta razón en la más reciente propuesta del conductismo se sentencia que “la anarquía es lo que los Estados quieren hacer en el mundo”. Sin embargo, observando las condiciones de la política internacional en nuestros días no podemos sino preguntarnos ¿qué Estado está hoy dispuesto a renunciar a la soberanía o siquiera a una porción de ella?

La propuesta kantiana, en la que puede percibirse una cierta ascendencia del pensamiento de J.J. ROSSEAU, tiene un claro referente en la corriente idealista, incluso en su versión actual en el institucionalismo liberal, en la teoría de Relaciones Internacionales. Immanuel KANT entiende que el conflicto se suscita generalmente entre Estados pero que es posible que la convivencia entre los pueblos se realice de acuerdo a normas morales e imperativos categóricos que se coloquen por encima de toda otra consideración, no se trata de que confíe en la naturaleza bondadosa del ser humano sino en la prevalencia del derecho para encauzar sus acciones.

Ahora bien, dichos imperativos no persiguen la cooperación entre los estados sino la desaparición del sistema de estados y su sustitución por una sociedad cosmopolita.³²⁶ Reconoce asimismo que es válido hablar de un problema de seguridad pero que puede salvarse a través de la

³²⁴ PÉREZ GIL, Luis V., *op. cit.*, p. 190.

³²⁵ Mucho más tarde, Max WEBER plantearía que esas capacidades le son inherentes al ser el Estado el único que tiene el monopolio del uso legal y legítimo de la violencia.

³²⁶ BARBÉ, Esther, *op. cit.*, p. 47.

creación de un “*ordenamiento jurídico internacional* semejante al que hay en el interior de los estados. Por ello, considera centrales a las instituciones internacionales para que legislen y puedan coactar o suprimir las acciones violentas de los estados, de tal forma que liberen a la humanidad del flagelo de la guerra”³²⁷ Sin embargo, aún aquí se encuentra, en concordancia con Hobbes, la idea de que el Estado tiene como competencia principal la de la seguridad pero las supedita a la existencia de “normas morales y a imperativos categóricos que superen el estado de anarquía.”³²⁸

No cabe duda de que para entender los debates que se han suscitado alrededor de la noción de seguridad como una responsabilidad suprema del Estado y los derroteros que han tomado en la etapa actual a raíz de los cambios experimentados en las recientes tres décadas, es conveniente rastrear las influencias ejercidas por el pensamiento de los clásicos expuestos, dado que:

Estas tres tradiciones de pensamiento en la filosofía política, la hobbesiana, kantiana y grociana, van a cimentar los fundamentos ontológicos sobre el sistema internacional en torno al concepto de seguridad. Hobbes prepara el camino de la tradición realista en teoría política. Kant, por su parte, crea las bases del neoliberalismo institucional, apelando a los imperativos morales del individuo, y abre un programa de investigación centrado en los principios de la tradición liberal. En medio de los dos se encuentra la tradición grociana, la cual hace un esfuerzo por imponer el orden de la ley, las cuales estipulan las reglas para establecer zonas de seguridad.³²⁹

Hasta aquí el pensamiento que se elabora en las tres grandes corrientes filosóficas que han prevalecido en el accionar internacional de los protagonistas y también en la reflexión teórica que sobre este universo se ha elaborado. Pero, ahora nos interesa detenernos brevemente en la incidencia de la historia en el tema de la seguridad que es el que aquí nos ocupa. Para ello, nos ubicamos únicamente y de manera muy breve en el contexto histórico que acompaña a la concreción de las relaciones internacionales.

El surgimiento del capitalismo está acompañado del advenimiento de la modernidad y se puede muy bien ubicar en las postrimerías del siglo XV, sin

³²⁷ OROZCO, Gabriel, *op. cit.*, p. 165.

³²⁸ *Ídem.*

³²⁹ *Ídem.*, p. 166.

embargo, la concepción del Estado nación se ha ubicado formalmente en el contexto del siglo XVII aunque como realidad se había empezado a delinear antes, como lo ejemplifican los casos de España (la unificación de los reinos, la prevalencia de una identidad política bajo el predominio de Castilla y religiosa con la defensa del catolicismo cobijado en el Vaticano y opuesto a la reforma impulsada en otras regiones europeas, el control de la economía, es decir de la riqueza y, como elemento muy importante, su expansión territorial en la península ibérica y en el nuevo continente a raíz de los descubrimientos, etc), además de, por lo menos, Francia.

A lo largo de estos cinco siglos de expansión del capitalismo/modernidad/occidentalismo se pueden identificar periodos de largo plazo en los que se puede distinguir como *leit motiv* la lucha por el poder, la competencia entre las grandes naciones y el aseguramiento territorial, cuando no su expansión en los nuevos espacios considerados “tierra de nadie” y aun, si era necesario, a costa de aquellos bajo otro control pero ambicionados, así como algunos que por su debilidad no podían garantizar su propia defensa, incluso dentro de la misma Europa.

A grandes rasgos, los peldaños principales de la escalera por la que ha transitado la sociedad internacional, en un listado no demasiado detallado, están marcados por:

- La era de los descubrimientos, expansión del mundo europeo, planetarización de la sociedad internacional.³³⁰
 - El sistema de paz de Westfalia
 - La expansión napoleónica
 - El sistema de paz de Viena
 - La Santa Alianza y el sistema de congresos
 - La primera guerra mundial/traslado del poder a Estados Unidos/inicio del siglo “americano”
- La Paz de Versalles

³³⁰ La expresión es de Antonio TRUYOL y SERRA, en *La sociedad internacional*. Alianza Universidad, Madrid, 221 pp.

- El periodo entre guerras
- La segunda guerra mundial
- La posguerra mundial/guerra fría/bipolaridad
- La ampliación de la sociedad internacional provocada por la descolonización/independencia nacional. Formación del “Tercer Mundo” (África, Asia y América Latina)
- Interdependencia/Posguerra fría/ globalización

Incluso con una reflexión no muy detenida, es evidente que en todas estas etapas es notoria la prevalencia del Estado Nación, ya sea en su mantenimiento, como en su expansión y fortalecimiento, o en su incipiente creación. En su accionar internacional, cada una de las unidades básicas de los diferentes sistemas históricos que se van sucediendo actúa conforme a cómo identifica su interés particular que puede o no coincidir con los de sus pares. “Desde el enfoque realista los Estados permanecen en un sistema predominantemente individualista y estructuralmente sustentado por el principio de coordinación que tiende al equilibrio y la vigilancia mutua, como se ha reconocido en los grandes acuerdos internacionales de cada época (...).”³³¹ En consecuencia, cada Estado percibe amenazas que son histórica y espacialmente identificadas y emplea recursos y métodos para enfrentarlas y que garanticen su propia seguridad.

Las amenazas son siempre relativas, la seguridad no, ella es absoluta. El contexto y la manera como se configura cada una de las unidades y el mismo sistema, en concordancia con el desarrollo de la ciencia, la tecnología (las fuerzas productivas), la forma como se acumula, reproduce y distribuye la riqueza (relaciones sociales), así como las características particulares del modo en que se gobiernan [es decir, economía, sociedad y política] inciden en la manera de apreciar la propia seguridad, la amenazas que la retan tanto como las estrategias y los recursos, herramientas o medios para encararlas. Las amenazas tienen siempre una manifestación distinta y las herramientas que se emplean cambian constantemente pero el Estado Nación tiene como motivación primaria y

³³¹ PÉREZ GIL, Luis V., *op. cit.*, p. 186.

principalísima la búsqueda de la garantía de la integridad, mantenimiento, reproducción y fortalecimiento de su población (sociedad), territorio (recursos y economía) y gobierno.

En la historia de cada uno de los sistemas arriba enunciados se registran procesos y hechos históricos que dan cuenta de la competencia por los territorios y más tarde de los mercados, la contienda por el predominio económico, las alianzas políticas y militares para sumar fuerzas, la búsqueda de concertación a través de convenciones, conferencias o reuniones en la cumbre que faciliten la negociación, el empleo de amenazas y, en última instancia, el recurso de la guerra. Pero no es lo mismo la competencia por los mercados bajo el cobijo de la OMC que la “legitimación” de la adquisición de territorios mediante el cobijo de una bula papal; como no es lo mismo la Santa Alianza que la Triple Entente o que la OTAN; así como tampoco las Conferencias para la Paz de La Haya que la reunión del G20 de 2012 en Los Cabos, México; hay diferencias entre el ultimátum a Serbia en 1914 y los discursos de George W. Bush advirtiéndole a Irán o Corea del Norte; y también son distintas las guerras de los Balcanes en el siglo XIX y las de finales del XX.

Lo que queremos decir es que en esencia hablamos de lo mismo pero todo es diferente, todo está determinado históricamente y por lo tanto ineludiblemente marcado por la continuidad y el cambio: las agendas son variables la esencia de las preocupaciones no. El tomador de decisiones debe tener esta circunstancia muy clara y, al actuar, debe adentrarse en la naturaleza específica de la amenaza que está enfrentando porque ello le permitirá emplear los recursos, elaborar las estrategias y utilizar las herramientas adecuadas conforme a su contemporaneidad y a su referente espacial. Pero, al mismo tiempo debe tomar conciencia de que el orden circunstancial de las prioridades no elimina el orden esencial y así, su cabal conciencia lo puede orientar para tomar la mejor decisión sin poner en riesgo la integridad de su cometido principal que es la de su Estado.

La seguridad constituye una necesidad derivada de la existencia real o potencial de una amenaza o riesgo –contingencia o proximidad de un daño- procedente de un agente que se opone o pretende oponerse a

otro. Si este agente no existe o la amenaza u hostilidad no se produce, no se aprecia o es ridícula, la seguridad parece ociosa o innecesaria.³³²

Sin embargo, un Estado debe suponer que la ausencia en un determinado momento de amenazas puede ser aparente y que el espejismo no lo debe conducir al inmovilismo, muy por el contrario, es deber del Estado estar preparado para enfrentar amenazas reales o potenciales, presentes o futuras, materiales o intangibles. Como señala Barry Buzán, el tema tiene sus aristas pues aunque se piensa que la seguridad puede implicar la ausencia o el estar libre de amenazas, en el caso del Estado la realización de este ideal constituye en sí su principal amenaza al implicar la pérdida de su *raison d'être* que es precisamente la de brindar la seguridad.³³³

De entrada, reconocemos que para la mayor parte “de los países la política de seguridad nacional consiste primordialmente en garantizar la supervivencia y autonomía de la nación en la comunidad internacional, y en procurar la invulnerabilidad del territorio, de la población y de los recursos naturales dentro del patrimonio terrestre y marítimo –hasta aquí una definición mínima-.”³³⁴ Prácticamente la mayor parte de los especialistas que abordan el tema de la seguridad coinciden en sus elementos centrales, tanto en las razones que la motivan como en la responsabilidad del Estado siendo el gobierno el que la traduce en términos prácticos y se conviene en que es así porque:

El Estado es la unidad competente, a nivel geográfico (su territorio coincide con aquel a defender), jurídico (monopoliza la capacidad legislativa y coercitiva en el territorio, derecho sancionado por la aquiescencia del resto de miembros de la comunidad de Estados) y material (su creación pondrá normalmente a su disposición los medios para llevar adelante esta tarea).³³⁵

³³² PÉREZ GIL, Luis V., *op. cit.*, p. 189.

³³³ BUZAN, Barry. What is national security in the age of globalisation?, en <http://www.regjeringen.no/nb/kampanjer/refleks/innsjill/sikkerhet/buzan.html?id> Consultada el 28 de noviembre de 2012.

³³⁴ LEHR, Volker G. “La seguridad nacional ante la actual coyuntura estratégico militar”, en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México, 1984, p. 197.

³³⁵ OROZCO RESTREPO, Gabriel Antonio, “El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Madrid, Año 20, No. 1, p. 144.

El complemento, entonces, de una política de seguridad está necesariamente dado en una de defensa que implica, en su concepción tradicional, el desarrollo de la potencialidad militar. La seguridad nunca puede ser relativa, es una consideración absoluta inherente al Estado. Éste delega en el gobierno su garantía, la cual es asumida primordialmente por el poder Ejecutivo a través de las Fuerzas Armadas para el caso de las amenazas externas y la Policía en el caso de amenazas internas.

Nos enfrentamos a un dilema estructural de seguridad: cada actor que se siente, aunque sólo sea potencialmente, amenazado, toma medidas para protegerse. Lamentablemente no existe ninguna manera de estructurar el poderío militar exclusivamente en términos defensivos. En las circunstancias actuales, un eficiente sistema defensivo incrementa las posibilidades ofensivas (...).³³⁶

En este sentido, tenemos que aún cuando podamos considerar que los elementos que dan sentido a una política de seguridad nacional (supervivencia y autonomía de la nación, invulnerabilidad del territorio, la población y los recursos, etc.) pueden permanecer estables durante largos periodos, en las cambiantes condiciones actuales del desarrollo de la ciencia y la tecnología aplicadas a la industria militar hace que los aparatos de defensa se desarrollen, amplíen, “perfeccionen” y se hagan más “eficientes” frente a las amenazas reales o potenciales. Con lo que se da paso al “dilema de la seguridad” que ha sido explicado sobre todo con base en las experiencias percibidas en el periodo de la guerra fría y se produce cuando la acción de un Estado para perfeccionar sus capacidades militares, y por lo tanto su seguridad, provoca que otro u otros Estados se sientan amenazados o menos seguros.³³⁷ Probablemente la motivación del primero era solamente fortalecer sus capacidades defensivas, pero dado que es difícil diferenciar entre éstas y las ofensivas, sus contrapartes se sentirán compelidos a incrementar las propias, generando una suerte de *inputs*

³³⁶ LEHR, Volker G., *op.cit.*, p. 199.

³³⁷ Gastón ACOSTA distingue entre Realismo Ofensivo y Realismo Defensivo y señala que mientras que para el primero el dilema de la seguridad “es irrelevante”, para el segundo es objetivo y de ahí parten las condiciones de miedo, inseguridad y conflicto. Ver, “El Paradigma realista como intento de explicación de los problemas de seguridad en la región. ¿Viable o inviable?”, Jornadas de Relaciones Internacionales, FLACSO – Área de Relaciones Internacionales, Argentina, 2009, p. 12.

(estímulos) que se constituyen en *outputs* (respuestas) que producen *feed back* (retroalimentaciones), “con lo que se crea un modelo espiral de escalada militar.”³³⁸ Pero el dilema de la seguridad tiene dos maneras de explicarse, la primera parte del supuesto de que tanto las amenazas como lo amenazado son objetivos en la medida en que se pueden comprobar materialmente, la segunda, en cambio, indica que tanto las amenazas como lo que es amenazado son contruidos socialmente a través de un proceso de *securitización*. Como indica Barry Buzan:

En un mundo perfectamente racional puede no haber diferencia entre estos dos supuestos. La amenaza material dispara o lanza una securitización que la refleja adecuadamente: nuestro enemigo tradicional se está armando al exceso y nosotros necesitamos responder. Pero el factor en las posibilidades de paranoia (exagerar las amenazas) y complacencia (no verlas) abren un espacio entre ellos. Una amenaza material existe pero no es reconocida como un tema de seguridad y por lo tanto no se actúa (por ejemplo, el aislamiento de Estados Unidos durante los años de 1930; el calentamiento global en algunos lugares ahora). O una securitización puede ser exitosa cuando la amenaza material no existe (las armas de destrucción masiva de Sadam en 2003; el temor de China por un renovado militarismo japonés) o no ser tan grande (supuestamente la ‘guerra global contra el terrorismo’ exagera la real amenaza, como lo hacen algunos discursos sobre los migrantes).³³⁹

En el cuerpo de la Teoría de Relaciones Internacionales se han elaborado explicaciones sobre seguridad en todas las escuelas o corrientes de pensamiento que la integran. En ellas encontramos muchos elementos coincidentes pero también matices que las diferencian e incluso algunas visiones que son radicalmente opuestas. En términos generales, tanto el realismo como el idealismo (con sus respectivos neos) han hecho aportaciones sustantivas que han sido asimiladas por gobiernos, por líderes políticos e instituciones como guía para su acción. Pero más recientemente ha surgido una “útil crítica desde el

³³⁸ LAWSON, Stephanie. *International Relations*. Polity Press & Blackwell, Cambridge, U.K., 2003, p. 80. Traducción libre.

³³⁹ BUZAN, Barry, *op. cit.* Traducción libre.

constructivismo, al mismo tiempo que desde otras visiones más radicales como la teoría crítica, el feminismo y los enfoques de la posmodernidad.”³⁴⁰

En el meollo de la discusión sobre seguridad y amenazas, se identifica al objeto referente que es el ente que se considera amenazado y que debe ser preservado. Es decir el imputado principal del cual emanan y recibe las acciones y las motivaciones que se articularán con objetivos, estrategias, recursos y herramientas determinados.

Hay muchos tipos posibles de objetos referentes y pueden encontrarse en escalas de lo local a lo global.

- Humanos: individuos – colectividades de individuos – la humanidad
- Estados: Estados individuales – grupos de Estados (UE, el Norte) – la sociedad internacional (las normas, reglas e instituciones de la sociedad de Estados, por ejemplo la soberanía, la diplomacia, el derecho internacional, el nacionalismo, el mercado)
- Grupos de identidad: tribus, clanes, naciones, religiones, civilizaciones
- Objetos referentes no humanos: especies individuales de la flora o la fauna (ballenas, osos polares), ecosistemas locales (el Mar Báltico, la selva del Amazonas), la ecosfera planetaria.³⁴¹

La atención a cada uno o varios de estos objetos referentes varía de acuerdo a la visión que sustentan. Una excelente manera de distinguir las diferencias entre los principales flujos o corrientes dentro de la Teoría de Relaciones Internacionales es la que avanza Gabriel OROZCO al tomar como punto de partida el objeto referente de la seguridad. Así, para él se pueden esquematizar los contenidos en las propuestas centrales, en un cuadro como el que se presenta a continuación y al que nosotros hemos agregado la visión del Idealismo/Liberalismo Institucional y, siguiendo a Ole Holsti, la de la Sociedad Global/Interdependencia Compleja³⁴²:

³⁴⁰ LAWSON, Stephanie, *op. cit.*, p. 79.

³⁴¹ BUZAN, Barry, *op. cit.*

³⁴² HOLSTI, Ole R., *op. cit.*, p. 536.

Cuadro 8

El objeto referente de la seguridad		
Objeto Referente	Contenido	Postuladores
El Estado	Soberanía y poder Integridad territorial	Realismo y Neorrealismo
La organización internacional / Instituciones Internacionales	Paz con base en una normatividad jurídica	Idealismo/Liberalismo Institucional
Naciones-estado muy permeables y amplia gama de actores no estatales (OIG, ONG, individuos)	Necesidades humanas Necesidades sociales, económicas y medioambientales	Sociedad Global / Interdependencia Compleja
Colectividades o Grupos	Identidad societal	Constructivismo
El Individuo	Supervivencia, bienestar	Nuevos enfoques Teorías críticas

Fuente: Jorge OROZCO, *op. cit.*, p, 168. Tabla adaptada de Møller, Bjørn. "Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos". *Desarrollo Económico – revista de ciencias sociales* IDES, Buenos Aires, Vol. 36, No. 143 (octubre-diciembre 1996), pp. 769-792.

Entre los enfoques que han predominado en el estudio de las relaciones internacionales, sin duda la oposición entre realismo e idealismo ha concentrado la atención de los estudiosos de la disciplina. Pero hay que hacer una advertencia antes de seguir avanzando; como afirma Condoleezza Rice, con algo de sarcasmo pero también de experiencia, por lo que se deben considerar con seriedad sus opiniones:

Hay una vieja discusión entre las llamadas escuelas 'realista' e 'idealista' en los asuntos exteriores. En esencia, los realistas restan importancia a los valores de las estructuras internas de los estados y realzan, en cambio, el equilibrio de fuerzas como base para la estabilidad y la paz. Los idealistas subrayan la primacía de valores tales como libertad, democracia y derechos humanos para asegurar un orden político justo. Como profesora, reconozco que este debate ha sustentado y les ha valido la cátedra a muchas generaciones de

académicos. Como encargada de formular políticas, puedo asegurarles que estas categorías empañan la realidad.

En la vida real, el poder y los valores están íntimamente entrelazados. El poder importa en la conducción de los asuntos mundiales. Las grandes potencias importan mucho, tienen la capacidad de influir en la vida de millones y cambiar la historia. También importan los valores de las grandes potencias.³⁴³

Sin embargo, es conveniente señalar 1) que ninguno de los dos sostiene hoy la ortodoxia que los caracterizó hace algunas décadas. El reconocimiento de las anomalías que se fueron evidenciando en la explicación de los paradigmas para una realidad que ha cambiado en muchas de sus manifestaciones ha obligado a sus impulsores a “corregir” parte de sus planteamientos y adaptarlos a las nuevas circunstancias sin perder la esencia de su visión tradicional. Y, 2) que ambos comparten juicios comunes sobre aspectos –preeminencia del Estado, anarquía internacional, poder– importantes de la realidad que pretendemos entender.

Ole R. HOLSTI hace una síntesis insuperable de los supuestos centrales de los cuales parte el realismo político en relación con nuestro tema. Él señala que:

Aunque los realistas no constituyen una escuela homogénea (...) la mayoría por lo menos comparte cinco premisas básicas sobre las relaciones internacionales. Primero, consideran como preguntas centrales la de las causas de la guerra y la de las condiciones para la paz. También consideran que la estructura del sistema internacional es el punto de partida necesario, aunque no suficiente, para explicar los diferentes aspectos de las relaciones internacionales. Según algunos exponentes del realismo clásico, la ‘anarquía estructural’, o la falta de una autoridad central para resolver conflictos, es el elemento fundamental del sistema contemporáneo, el cual da lugar al ‘dilema de la seguridad’: en un sistema donde cada estado es responsable de su seguridad (*self-help system*), la búsqueda de seguridad por parte de una nación frecuentemente coloca a sus adversarios reales o potenciales en una situación de inseguridad; cualquier nación que busca la seguridad absoluta coloca a las demás del sistema en una posición de inseguridad absoluta, y esto da pie a las carreras armamentistas y a otros tipos de interacciones hostiles. Por lo tanto, un

³⁴³ RICE, Condoleezza, “Un equilibrio de fuerzas que favorezca la libertad”, en “Estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. Una nueva era”, en Agenda de la política exterior de los Estados Unidos de América, Periódico electrónico del Departamento de Estados Unidos, Vol. 7, Núm. 4, diciembre de 2002, p. 8. En <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/ijps1202.pdf> Consultada el 3 de diciembre de 2012.

factor clave es la cuestión de la capacidad *relativa*. Los intentos por lidiar con este elemento central del sistema internacional explican las relaciones entre las diversas unidades del sistema, por lo cual los realistas clásicos, a diferencia de los ‘idealistas’ o de los ‘internacionalistas liberales’, consideran que el conflicto es un factor natural más que una consecuencia de hechos históricos, de dirigentes malvados, de sistemas sociopolíticos mal concebidos o de una falta de comprensión y de educación a nivel internacional.³⁴⁴

Aún así, podemos reconocer en el realismo político que muchos de sus impulsores tienden a concentrarse en los determinantes externos y continúan prefiriendo distinguir entre lo “interno” y lo “externo”. Es decir, que “tanto los realistas estructurales como los neorealistas han relegado la consideración de la naturaleza humana al explicar la propensión a la agresión y a la violencia en favor de un recuento que pone mucho más énfasis en los aspectos *estructurales* de la anarquía internacional.”³⁴⁵ Pero, por supuesto reconocen en el Estado Nación³⁴⁶ al principal objeto referente de la seguridad y, aunque no desconocen la existencia y el valor de la organización internacional, sostienen que solamente ese ente reúne las capacidades y, sobre todo, las emplea en el cumplimiento de un *deber* que le es primordial. La sugerencia que hay detrás de este planteamiento no deja de tener cierto interés pues, si consideramos que son los Estados los que, mediante un acto soberano fundan y otorgan en una cesión de capacidades, a la organización gubernamental internacional, ésta sólo tiene posibilidad de actuar en la medida en que aquellos se lo permitan. La consideración complementaria consiste en reconocer que en las OIG se impone un límite real a los Estados, toda vez que su postura no siempre tiene –más bien casi nunca– la posibilidad de prevalecer toda vez que se somete a la consideración de la Asamblea, en donde mediante un arduo proceso de negociación se termina adoptando una decisión que puede o no coincidir con las posturas originales individuales, pero que goza de consenso y, con ello, de la legitimación para ser aplicada. *Ergo* los foros

³⁴⁴ HOLSTI, Ole R. “Modelos de relaciones internacionales...”, *op. cit.*, p. 528.

³⁴⁵ LAWSON, Stephanie, *op. cit.*, p. 80.

³⁴⁶ Ver, CUJABANTE, Ximena. “La seguridad internacional: evolución de un concepto”, en Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Vol. 4, Núm. 2, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia, julio-diciembre, 2009, pp. 93-106. En Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe,

multilaterales sí llegan a imponer límites a la acción unilateral de los Estados, incluso de las grandes potencias, como se ha demostrado en muchas ocasiones en el seno de la ONU, como en la votación en la Asamblea General de noviembre de 2012 para conceder a Palestina el estatus de Estado observador no miembro que le abre muchas posibilidades para actuar en la escena internacional.

Una de las críticas más fuertes que se le hace al realismo es su énfasis en la propuesta del recurso a la guerra a la que se le percibe como “como algo más o menos ‘natural’ mientras que la paz –dónde y cuándo pueda existir y cuán deseable pueda ser- es más una condición artificialmente inducida. Más específicamente, un mundo en paz sería aquel en el cual se ha alcanzado un cierto equilibrio de poder o ‘balance de poder’ –y esto sólo puede verse como un fenómeno temporal o fortuito.”³⁴⁷ En cambio, la crítica que hace el realismo al idealismo consiste en señalar que los elementos normativos incorporados en el liberalismo pueden ser, paradójicamente, fuente de inseguridad si se anteponen a la auto ayuda³⁴⁸ y a las consideraciones de prudencia.

Lo que separa al realismo –en sus versiones más recientes- del idealismo, en su expresión de liberalismo institucional, es que éste no se limita a reconocer el valor de las instituciones en las de carácter gubernamental sino que también reconoce a otras derivadas de la sociedad civil, tanto en su composición y orientación social, como económica (p. ej. empresarial).

Las críticas al enfoque tradicional o del *main stream* han hecho importantes aportaciones para revisar la teoría sobre seguridad y dar paso a nuevas y más abiertas propuestas. Barry BUZAN³⁴⁹ hace dos puntualizaciones importantes. En primer término y atacando un aspecto central de los supuestos dados por infalibles, señala que se ha entendido mal el término de seguridad nacional al dar

España y Portugal (Redalyc). <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=92712972007>
Consultada el 20 de enero de 2013.

³⁴⁷ *Ídem.*, p. 81.

³⁴⁸ “(...) la arena internacional se caracteriza por la autoayuda, en donde los Estados, en últimas, solamente pueden confiar en sus propios esfuerzos por mantener su seguridad. (...) La existencia de la autoayuda, concepto neorrealista propuesto por Kenneth Waltz, y la lucha por el poder en el sistema internacional conllevan al dilema de seguridad.” CUJABANTE, Ximena, *op. cit.*, p. 98. Citando a WALTZ, Kenneth. *Teoría de la Política Internacional*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. 1988, p. 174.

³⁴⁹ BUZAN, *op. cit.*

por supuesto que el objeto de referencia es la nación a pesar de que el significado central más usualmente se aplica al Estado y, desde nuestra perspectiva, agregaríamos que prácticamente se limita esta noción al gobierno. De acuerdo al autor, esta confusión no es relevante cuando se habla de Estados relativamente bien integrados (como en los casos de Noruega, Japón o Francia) pero si resulta equívoca en el caso de Estados multinacionales (como Rusia, Reino Unido, los kurdos o los palestinos) ya que aquí nos encontramos con que el Estado y la nación pueden implicar objetos referentes distintos o incluso opuestos. Sin embargo, tal identidad entre Estado y seguridad tiene una explicación que deriva tanto de la historia como de la manera en que los Estados consolidados la han manejado. Por lo tanto,

la seguridad nacional es particularmente potente porque el Estado reclama ser la forma más alta de organización política, y porque los Estados poseen tanto la legitimidad como mucha de la capacidad de actuar en nombre de la seguridad.³⁵⁰

En este caso, se parte de la aceptación de que

el Estado es un paquete definido por la soberanía (el derecho de auto gobierno) más territorialidad (la relación de un gobierno con un territorio específico) y en los últimos por lo menos cien años ha sido el fundamento del orden político tanto domésticamente como internacionalmente. La seguridad es la función clave del Estado: dado que el Estado es fundamental para proveer orden tiene su propia reclamación al derecho de supervivencia y auto defensa que es distinta a la suma de los derechos individuales a la seguridad de sus ciudadanos (y puede hasta cierto punto ser contradictoria entre ellos: por ejemplo el servicio militar obligatorio). El punto clave a notar es que cuando el Estado es al mismo tiempo objeto referente y principal proveedor de seguridad, se da un marco territorial y estatocéntrico muy fuerte tanto a la definición de las amenazas como a la provisión de seguridad.³⁵¹

Ya veremos más adelante cómo en otras visiones se aprecian objetos referentes distintos al Estado a la hora de plantear el tema de la seguridad.

³⁵⁰ *Idem.*

³⁵¹ *Idem.*

La segunda cuestión que plantea BUZAN tiene que ver con una preocupación que se extiende por el mundo, de manera justificada, en el sentido de que tradicionalmente la seguridad nacional implica la supervivencia del Estado ante amenazas militares planteadas por otros Estados. De acuerdo a él, dado este legado, la fuerza retórica de la seguridad nacional puede servir para justificar medidas excepcionales, como el uso de la fuerza, la suspensión de libertades civiles, la secrecía, la concentración de poderes en el Ejecutivo e incluso actividades fuera del marco legal. En contraste, cuando se observa la seguridad desde otras perspectivas, es evidente que no existen tales posibilidades.

Sin embargo, las condiciones de la sociedad internacional en el cambio de siglo abren nuevas perspectivas, sobre todo provocadas por los inesperados retos que parecen multiplicarse vertiginosamente y hacerse más profundos y desafiantes. Como dice Javier SOLANA,

La novedad son las amenazas globales, como las que surgen del terrorismo, el cambio climático, la proliferación nuclear o la pobreza, que sólo se pueden combatir por un sistema mucho más amplio y a escala global. (Así, por ejemplo), los ciberataques son el equivalente a armas de 'perturbación masiva' con consecuencias potencialmente dramáticas y cuya disuasión es muy difícil al no poder fijar el origen, oculto por la propia red. Éste es uno de los temas más complicados a los que nos enfrentamos.³⁵²

La convicción de que las amenazas han alcanzado una nueva intensidad da pauta al reconocimiento de que en la mayor parte de los casos, la acción aislada de un Estado ya no es suficiente para responder de una manera siquiera medianamente exitosa. Por esa razón se tiende el puente a la consideración de que ahora "puede emerger una 'anarquía madura', en la que los Estados actúen bajo la convicción de que sus objetivos de seguridad pueden alcanzarse mejor abandonando un estrecho enfoque de auto interés y tomando en cuenta los intereses de otros Estados. Una situación cooperativa puede desarrollarse en

³⁵² SOLANA, Javier en conversación con Lluís BASSET, *op. cit.*, pp. 168 y 169. Esto se complica si consideramos que incluso puede darse una situación muy difícil con el ingreso a los sistemas de información de los gobiernos, como sucedió con wikileaks.

grupos de países que forman una 'comunidad de seguridad'.³⁵³ Como veremos más adelante, este tipo de experiencia se asocia a la que ha aplicado la Unión Europea.

Sin embargo, tales ideas son más correctamente atribuidas a los enfoques liberales que postulan la idea de que es posible trascender la consideración del auto interés estatal con vistas a involucrarse en proyectos de seguridad cooperativa. Para el liberalismo institucional, como la versión más adelantada del antiguo idealismo, la posibilidad de alcanzar niveles aceptables de paz y seguridad se alcanza a través de las instituciones y de una acción cooperativa, lo cual incluso puede plantear una alternativa al dilema de la seguridad, al generar confianza.

Además, remitiéndonos nuevamente al contexto histórico actual, en el que el nivel de la conflictividad inter-nacional se ha reducido considerablemente mientras que se aprecia un incremento considerable en el de la intra-nacional, es necesario reconocer que las barreras de lo doméstico y lo global se han debilitado considerablemente, sobre todo porque es innegable la repercusión de los conflictos locales para los que, de todas maneras, se les ha tenido (y se les tiene) que dar una solución a través de las instancias multilaterales. "Después de todo, muchos de los conflictos internos tienen significativos efectos de *spill-over*, no sólo por su tendencia a generar flujos de gran escala de refugiados que a la larga se convierten en responsabilidad de la comunidad internacional."³⁵⁴

Aún más, una importante cantidad de problemas que amenazan la seguridad como los medioambientales, el crimen organizado, las enfermedades (pandemias y epidemias), los desastres naturales, se originan en un territorio nacional identificado pero siempre provocan consecuencias regionales y aún mundiales. Aunque es probable que esto siempre ha sido así, ahora se reconoce indubitavelmente con sustento en comprobaciones científicas cualitativas y cuantitativas, que han sido posibles gracias a los enormes avances de la ciencia y la tecnología que permiten detectar el tránsito de partículas, de virus y bacterias y

³⁵³ LAWSON, Stephanie, *op .cit.*, p. 81. Citando a BUZAN, Barry. *People, States and Fear* (London: Harvest Wheatsheaf).

³⁵⁴ *Idem.*, p. 83

aún de fauna nociva, además del nivel de los mares, los efectos de desertificación y muchas otras circunstancias que hoy preocupan a la humanidad.

Siguiendo, por ahora, el esquema en que se sustenta Ole R. HOLSTI, conviene hacer un repaso de los que denomina modelos de Sociedad Global / Interdependencia Compleja, los cuales, al igual que otros enfoques en la Teoría de Relaciones Internacionales, no conforman un cuerpo homogéneo, aunque tienen algunos elementos en común como la crítica a la excesiva atención que el realismo brinda al Estado Nación y a las cuestiones de guerra/paz, lo que ven desfasado con la actualidad de las relaciones internacionales. El primero tiene que ver con el reconocimiento de los actores que participan en la sociedad global. Al respecto sostienen que:

(...) aunque el estado-nación siga siendo un protagonista internacional importante, su capacidad para controlar su propio destino va en declive. El efecto acumulado de las acciones de una multitud de actores no estatales puede producir consecuencias que trasciendan más allá de las fronteras políticas. Entre estos actores pueden contarse organizaciones no estatales poderosas y muy visibles como la Exxon, la Organización de Países Exportadores de Petróleo o la Organización para la Liberación de Palestina [por no hablar de la Unión Europea que no es un actor estatal pero que en su seno sigue conservando en calidad de miembros a 27 actores estatales]. Por otra parte, el efecto agregado de las decisiones de actores menos poderosos o menos visible también puede tener profundas consecuencias internacionales.”³⁵⁵

El segundo aspecto tiene que ver con los temas de la agenda internacional pues estos modelos critican al realismo político su concentración en los temas de guerra y paz, al ver que se ha producido una ampliación y una diversificación difícil de aprehender. Así, en términos generales coinciden en argumentar que:

(...) no está de más prestarles atención a la cuestión guerra-paz, pero en esta época tienen el mismo potencial de motivación y de acción los problemas relacionados con el bienestar, la modernización, el medio ambiente y otros por el estilo. La difusión de la información y de la tecnología combinada con la globalización de las comunicaciones, ha hecho surgir nuevas expectativas populares. Las nuevas demandas han

³⁵⁵ HOLSTI, Ole R., *op. cit.*, p. 537. Corchetes agregados.

excedido los recursos y la capacidad de las instituciones existentes – especialmente del estado-nación soberano– para hacerles frente. La interdependencia se produce cuando ni los estados más poderosos pueden resolver esos problemas, que abarcan desde el comercio internacional y el SIDA hasta los migratorios y los relacionados con el medio ambiente, o cuando hacerlo unilateralmente les signifique costos y riesgos.³⁵⁶

Es interesante aquí ver cómo estos modelos muestran una diferencia con el *main stream* al notar que a partir de finales de la década de los 70³⁵⁷ la sociedad internacional ha cambiado en muchos aspectos, por lo que se necesita hacer una renovación del paradigma dominante –aunque no lo refutan ni lo desechan–, sobre todo en el señalamiento de que los asuntos internos y los externos no tienen una frontera drásticamente marcada y que la mayor parte de los temas y/o problemas que preocupan a la sociedad globalizada tienen un origen local, además de que se articulan por “el comportamiento acumulado de otros actores.”³⁵⁸ En consecuencia, ubican el objeto referente de la seguridad en Naciones-estado muy permeables y amplia gama de actores no estatales, como la Organización Internacional Gubernamental, las Organizaciones no Gubernamentales e incluso los individuos. Asimismo, KEOHANE y NYE plantean que la dicotomía básica en relaciones internacionales se expresa mejor en términos de cooperación y conflicto, que se trata básicamente de relaciones transgubernamentales y transnacionales, que la agenda internacional ha experimentado considerables cambios por lo que no se puede hablar de una jerarquía estricta y retoman el concepto de regímenes internacionales originalmente planteado por Richard KRASSNER y otros lo que le da nuevas connotaciones al planteamiento de la anarquía.

A partir del reconocimiento de esta situación, como ya señalamos antes, otras vertientes de la Teoría de Relaciones Internacionales aportan elementos que permiten que el tema de la seguridad se aproxime mejor a la sociedad internacional de finales del siglo XX y principios del XXI. Hay una amplia variedad

³⁵⁶ *Ídem.*

³⁵⁷ Ver CUJABANTE, Ximena, *op. cit.*, p. 99.

³⁵⁸ *Ídem.*, p. 538.

de enfoques³⁵⁹ que se autodenominan de diferentes maneras, aunque tienen muchos elementos en común y, en términos generales, tratan de reducir la brecha entre el Estado y el individuo, o, más genéricamente, el ser humano con sus determinantes de raza o etnia, clase o grupo, género, religión e incluso identidad nacional.

En esta perspectiva, el constructivismo parte de la idea de que el medio internacional no es una realidad predeterminada, estática e independiente o externa a los actores, percibidos entonces como agentes, sino que, por el contrario, es producto de la “agencia” de ellos mismos, de su acción, mediante la que construyen rasgos de identidad por medio de los cuales se definen sus propios intereses y su ubicación en el sistema. Para esta corriente de pensamiento, la realidad es una construcción social a través de entendimientos intersubjetivos muy complejos.

Como lo planteara Hurrell, la seguridad y la securitización son procesos intersubjetivos que se construyen socialmente y que cambian a lo largo del tiempo. Así, la seguridad se refiere a la interacción entre fuerzas materiales y entendimientos intersubjetivos. En este sentido, este autor plantea que se debe tener mucho cuidado en aclarar la manera precisa como un problema llega a ser considerado un asunto de seguridad, es decir securitizado. Frente a este tema, Ole Weaver plantea que un asunto se convierte en un problema de seguridad nacional porque un grupo o institución particular logra incluirlo de manera forzada en la agenda correspondiente, no porque sea importante o constituya una amenaza objetiva⁵. Weaver plantea que la securitización exitosa sirve para poner un tema fuera de los dominios de la política normal y para justificar determinados tipos de respuesta política, especialmente respuestas coercitivas.³⁶⁰

Las relaciones internacionales, por lo tanto, no se caracterizan por una situación anárquica determinista, sino que la construyen los mismos Estados o, como dice Alexander WENDT en una frase multicitada, “la anarquía es lo que los Estados

³⁵⁹ Ximena CUJABANTE habla de “dos ejes: por un lado, aquellos denominados ‘expansionistas’, y por otro lado, la división más importante que se da entre los enfoques críticos y los enfoques constructivistas.” *Idem*, p. 102. Entre los primeros se encuentran los que analizamos a continuación, cuya postura puede resumirse en la idea de que en las condiciones internacionales vigentes el manejo tradicional del concepto de seguridad resulta estrecho por lo que se deben ampliar sus connotaciones.

³⁶⁰ *Idem.*, pp. 103-104. Citando a WAEVER Ole. *Securitization and Desecuritization*. En: LIPSCHUTZ Ronnie. *On Security*. New Cork: Columbia University Press, 1995, p. 54.

hacen de ella”.³⁶¹ La seguridad, por lo tanto, se enfrenta a un dilema sólo a partir de la interacción, es decir, es producto de la interacción social de los Estados. La mejor manera de contrarrestarla es a través de instituciones que transformen sus intereses y sus identidades que coadyuven a construir condiciones proclives a la paz y la seguridad.³⁶² En esta línea se encuentra la propuesta de crear comunidades de seguridad, como sería el caso de Europa o de la Alianza Atlántica. De tal manera, los constructivistas llegan a la conclusión de que:

La seguridad de cada Estado dependerá, de esta manera, del esfuerzo por ahondar en los lazos de identidad que permitan una mayor cooperación y estimulen la supervivencia de instituciones eficaces a la hora de dirimir los conflictos. Así pues, el constructivismo, a diferencia del neorrealismo, no parte de la presunción de asumir la anarquía internacional como un hecho dado, ni asume que la prioridad de la política internacional consiste en la preservación de la integridad territorial del Estado. El constructivismo considera, por el contrario, que gracias a las relaciones de identidad de los elementos del sistema es posible crear un tipo de seguridad colectiva capaz de preservar los intereses de los actores internacionales. Esto lleva a considerar, desde la visión del constructivismo, al referente central de la seguridad a la identidad ya sea de grupos, de colectividades o de instituciones que en el proceso de sus relaciones hayan constituido lazos infranqueables que determinan su posición y papel en el sistema.³⁶³

Como hemos visto, la cuestión de la seguridad nacional ha recibido una atención muy especial en cada uno de los enfoques vigentes en la Teoría de Relaciones Internacionales y no puede ser de otra manera puesto que constituye la esencia de la razón de ser del actor primordial de la sociedad internacional. Sin embargo, es conveniente insistir en que en el tránsito entre las visiones tradicionales y las más actuales hay la motivación de atender a los cambios que se suceden en la vida internacional, pero esta cuestión debe aprehenderse con cautela dado que:

Según Arturo SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, la realidad internacional, por mutante que sea, siempre conserva rasgos de continuidad. El debate

³⁶¹ WENDT, Alexander, “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”, *International Organization*, Vol. 46, N° 2, Primavera de 1992, en <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2706858?uid=3737952&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21102242387037> Consultada el 20 de enero de 2013.

³⁶² Cfr. LAWSON, Stephanie, *op. cit.*, pp. 85-86.

³⁶³ OROZCO, Gabriel, *op. cit.*, p. 167.

actual sobre la ampliación del concepto de seguridad internacional sistemáticamente exagera los factores de cambio y parece ignorar las constantes históricas. De tal forma, el autor cree que el arte de la guerra y los instrumentos para garantizar la seguridad internacional han sufrido menos cambios de lo que se suele admitir. Por tanto, el debate sobre la reforma y expansión del concepto de seguridad internacional parecen prematuras porque son las continuidades, más que los cambios, los que dictan las necesidades estratégicas y de seguridad de la mayoría de los Estados. La visión ortodoxa y tradicional sobre la seguridad internacional, enfocada en asuntos militares y estratégicos, sigue siendo relevante y no debe ser desplazada por enfoques normativos o liberales.³⁶⁴

En resumen para este apartado, conviene tomar en consideración las líneas generales que propone Gabriel OROZCO como normas básicas de política de seguridad que deberían estar en la base de acuerdos internacionales:

- Todas las personas al igual que todos los estados, tienen el derecho a una existencia segura y todos los estados tienen la obligación de proteger ese derecho.
- El objetivo principal de una política de seguridad mundial debería ser evitar los conflictos y las guerras y conservar la integridad del medio ambiente y de los sistemas que permitan la vida en el planeta eliminando las condiciones económicas, sociales, medioambientales, políticas y militares que plantean amenazas para la seguridad de la gente y del planeta, y anticipándose y condiciendo la crisis antes de que degeneren en conflictos armados.
- La fuerza militar no es un instrumento político legítimo, salvo en los casos de defensa propia o bajo el auspicio de las Naciones Unidas.
- El desarrollo de la capacidad militar, más allá de la necesaria para la defensa nacional y el apoyo a las acciones de las Naciones Unidas, es una amenaza potencial a la seguridad de los pueblos.
- Las armas de destrucción masiva no son un instrumento legítimo de la defensa nacional.
- La producción y el comercio de armas deberían estar controlados por la comunidad internacional.³⁶⁵

Esta reflexión nos conduce a la necesidad de plantear, así sea brevemente, el problema de la defensa nacional en relación con la seguridad pues ambos elementos constituyen en la realidad una unidad dicotómica indiscutible. Sin duda,

³⁶⁴ ACOSTA, Gastón, *op. cit.*, p. 5. Citando a Sotomayor Velázquez, Arturo (2007): “La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas”, *Revista de Ciencia Política* (Chile) 27:2.

³⁶⁵ OROZCO, Gabriel, *op. cit.*, p. 173.

la política de seguridad nacional tiene como elementos centrales la defensa de la integridad territorial y la protección de sus habitantes por medio de unas Fuerzas Armadas proporcionalmente constituidas para la consecución de esas responsabilidades. La idea central consiste en reconocer que “una Nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus intereses vitales y, en caso de agresión, defenderlos eficazmente por medio de las armas. De este modo, el concepto tradicional de seguridad se elaboró en torno a problemas de defensa militar y nacional y de seguridad interna.”³⁶⁶

De hecho, desde la constitución del Estado nación³⁶⁷ en el contexto histórico de la modernidad con las características que se han explicitado por las concepciones clásicas de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales, su integración sólo fue posible con sustento en la regularización de las fuerzas armadas que hasta el siglo XV –como reminiscencia del feudalismo– se encontraban atomizadas y controladas por señores (*landlords*) quienes podían o no cederlas al rey en base a sus intereses y/o lealtades. La posibilidad del monarca de constituirse en “soberano” dependía de la creación de un ejército (que con el tiempo pasa a denominarse “nacional”) que jurara obediencia sólo a aquél. Los antecedentes los encontramos en la España del siglo XV, cuando “la cuestión militar, se basaba en tres aspectos fundamentales: organización, ordenanza y táctica. En esta época se empezó a regularizar casi todo, ya que con el advenimiento de Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, los Reyes Católicos, se dio gran auge al espíritu militar; pero aun faltaba disciplinar al Ejército Regular y Permanente, ya que todavía no existían reglamentos técnicos ni ordenanzas orgánicas o penales. Ningún país las tenía, incluido Francia, a pesar del ejército florido y memorable que poseía.”³⁶⁸ Pero es hasta el siglo XVI³⁶⁹ que se

³⁶⁶ PÉREZ GIL, Luis V., *op. cit.*, p. 193.

³⁶⁷ Aunque es conveniente remarcar que en toda la historia de la humanidad y desde que las sociedades se dieron alguna forma de organización política unificada y diferenciada respecto a otras, siempre se recurrió al empleo de la fuerza tanto para la defensa como para la ampliación del poder. De hecho, los antecedentes de las formaciones militares o guerreras más antiguas aún pueden reconocerse en la práctica, la doctrina, la estrategia, la disciplina, la concepción y aún la organización de las modernas fuerzas militares del mundo.

³⁶⁸ Secretaría de la Defensa Nacional, Dirección General de Arch. e Hist. Sec. Historia, “Ordenanza General del Ejército. Promulgada el 11 de diciembre de 1911”, México, 2010, en

empezaron a constituir ejércitos permanentes con la forma en que los conocemos actualmente y en algunos casos –como en México– que esto se logró hasta bien avanzado el siglo XIX con el gobierno de Porfirio Díaz.

La defensa es una de las preocupaciones centrales de toda forma de organización política que se construye sobre una sociedad, incluso en aquellas que históricamente no alcanzan o no han alcanzado, aún en esta etapa de la modernidad, la concreción de un Estado nación –como en el caso de Libia bajo el régimen de Gadafi– se procura contar con fuerzas de defensa aunque no sea de una manera institucionalizada sino que se constituyen con milicias o mercenarios que actúan no por una relación de lealtad al soberano o a la nación sino por las gratificaciones, los emolumentos o el saqueo.

Pero la consolidación del Estado nación históricamente está ligada al establecimiento de ejércitos controlados por o sometidos a la autoridad del monarca o del soberano. Es decir que una vez que se produce esta ecuación entre Estado y defensa se da pauta a un proceso paralelo como lo es “el sometimiento al Poder civil del Estado, subordinación que se consolidó con la Revolución francesa bajo el principio de que el mantenimiento de un Ejército ‘separado de la vida civil y subordinado al poder civil’ procura al Estado ‘un instrumento de defensa sin peligro para la libertad’.”³⁷⁰ Una de las condiciones señaladas por Max WEBER y retomadas por Raymond ARON como atribución del Estado nación es la del monopolio legal y legítimo de la violencia que ejerce en aras de garantizar la defensa. Como señala Kenneth WALTZ:

http://www.archivohistorico2010.sedena.gob.mx/libros_dn18/Ordenanza_Ejercito/11%20DE%20DICIEMBRE%20ORDENANZA.pdf Consultada el 14 de enero de 2012.

³⁶⁹ Es interesante apuntar que la experiencia de España en la materia la trasladó por necesidad a sus territorios coloniales, así: “El primer cuerpo de legislación en México, lo hizo el conquistador Hernán Cortés el 22 de diciembre de 1520, en la ciudad de Tlaxcala. Para dar orden y disciplina de acuerdo a lo que conocía en ésta materia de España, desde el siglo XVI.

Posteriormente en las Leyes de Indias (1542), se encuentran importantes disposiciones castrenses, tanto para las fuerzas de tierra, como para actividades marinerías. Cabe decir que el ordenamiento militar español se aplicó en América de manera relevante; fueron Las Ordenanzas Militares de S[u] M[ajestad] para el Régimen, Disciplina, Subordinación y Servicio de sus Ejércitos (sic) de 1768 y Ordenanzas Generales de la Armada Naval de 1793, que son las disposiciones legales que contenían entre otros muchos asuntos, la materia penal castrense, y que continuaron vigentes, en nuestro territorio y el de otros países hispanoamericanos, durante largo tiempo después de obtenida la emancipación política de todos ellos y de lo que hoy es nuestra patria.” *Idem*. Paréntesis y corchetes en el original.

³⁷⁰ PÉREZ GIL, Luis V., *op. cit.*, p. 221.

la diferencia entre la política nacional y la internacional se encuentra no en el uso de la fuerza sino en las diferentes formas de organización para hacer algo al respecto. Un gobierno, que gobierna con algún estándar de legitimidad, se otorga a sí mismo el derecho de emplear la fuerza [...] un gobierno efectivo tiene el uso legítimo de la fuerza, y aquí legítimo significa que los agentes públicos están organizados para prevenir y contrarrestar el uso privado de la fuerza. [...] El sistema nacional no es uno de *self-help*. El sistema internacional sí.³⁷¹

De donde deriva que

los Ejércitos modernos tienen una legitimidad específica, particularmente en los regímenes democráticos, al servicio de unos fines que no le son propios y, en consecuencia, actúan como instrumentos de una Organización superior.³⁷²

En las sociedades democráticas las fuerzas armadas están sometidas al control civil y es muy generalizada en el mundo la práctica de la concentración en la figura del jefe Estado con el mando supremo de las fuerzas armadas.

Este principio tiene su origen en la primitiva organización militar del Estado y, en consecuencia, en la unión de la persona del Príncipe del poder civil y militar. En los regímenes presidencialistas, el jefe de Estado ostenta la titularidad del mando supremo de las Fuerzas Armadas porque representa la unidad y está a la cabeza de todos los órganos superiores del Estado. La función de la jefatura de las Fuerzas Armadas residen en la neutralidad de éstas respecto a la lucha política interna. En los regímenes parlamentarios el jefe de Estado suele ostentar funciones honoríficas, correspondiendo al gobierno el mando, en tiempo de paz y en guerra, y la dirección a los Órganos militares, bajo las instrucciones políticas del presidente del gobierno.³⁷³

Queda claro, entonces, que en las sociedades democráticas el factor militar está subordinado al civil porque es, sobre todo un problema político pues como bien señala Jesús ALONSO BLANCO:

lo más característico de este tipo de guerras es lo que a menudo olvidan los militares: el conflicto es político, y lo militar solo una parte de

³⁷¹ WALTZ, Kenneth. Theory of International Politics. McGraw-Hill, Inc., New York, 1979, pp 103-104. Traducción libre.

³⁷² *Ídem.*, p. 222.

³⁷³ *Ídem.*, p. 223.

él. Es la política, como expresión de organización de una sociedad, la que camina al enfrentamiento, lo conduce y finalmente lo vence. No hay triunfo militar, hay triunfo político. Todavía se pueden escuchar análisis que afirman que tal o cual guerra se ganó desde el punto de vista militar, pero se perdió en la política. Como predijo en el año 1966, en plena guerra de Vietnam, el teniente general de los *Marines* Krulak:

‘No puedes ganar militarmente. Tienes que ganar totalmente, o no ganarás’.

Las visiones estrechas son uno de los componentes más importantes de las derrotas.³⁷⁴

Usualmente las fuerzas armadas consisten de tres cuerpos principales: el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y se concentran en un ministerio, secretaría o departamento dependiente del Poder Ejecutivo. Pero la organización de la defensa es muy variada en el mundo, así encontramos países que no cuentan con un ejército (como en los casos de Panamá, Costa Rica o Islandia, entre otros³⁷⁵); países que solamente tienen un ejército profesional (como en España, Canadá o Francia, por ejemplo); aquellos que tienen un servicio militar corto –de menos de un año– (como en México, Dinamarca, Noruega o Alemania); los que tienen un servicio militar largo –de más de 18 meses– (casos de Cuba, Corea del Sur o Israel en donde llega a los 3 años para los hombres y dos años para las mujeres).³⁷⁶

Hay otra clasificación importante que tiene que ver con la ubicación de las fuerzas armadas en la estructura estatal:

HUNTINGTON señaló tres modelos diferenciados: las Fuerzas Armadas que se sitúan por encima de la estructura estatal, las que lo hacen al lado de la misma y las integradas en el Estado. Las Fuerzas Armadas se ponen por encima del Estado cuando se apropian del poder y establecen una dictadura, sea civil o militar. Un segundo modelo lo tenemos en aquellos sistemas en los que las Fuerzas Armadas están al lado del Poder político, ejerciendo una función tutelar

³⁷⁴ ALONSO BLANCO, Jesús. “La contrainsurgencia en los actuales escenarios”, en Centro de Estudios de la Defensa Nacional *Las nuevas guerras y la polemología*. Monografías del CESEDEN, 111, Ministerio de Defensa, España, octubre de 2009, p.13.

³⁷⁵ Como dato interesante, vale la pena señalar que 14 países en total no tienen fuerzas armadas éstos son: Principado de Andorra, República de Costa Rica, Granada, República de Kiribati, Liechtenstein, República de las Islas Marshall, Estados Federados de Micronesia, República de Nauru, República de Palao, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Estado Independiente de Samoa, Islas Salomón, Tuvalu.

³⁷⁶ Ver, Universidad de Salamanca, Haciendo Pública I, Grupo II, Curso 2009-2012, Tema 21 La Defensa en 212.128.130.23/eduCommons/ciencias-sociales-1/.../tema21.pdf Consultada el 15 de enero de 2013.

del Poder civil. Así, los casos de Turquía, Pakistán o genéricamente los Estados árabes de Oriente Medio donde la Institución Militar es el único garante del orden social y constitucional, más allá o sin ella, se origina el caos. En tercer lugar, las Fuerzas Armadas integradas en el Estado, es decir, cuando éstas sirven a la Nación, ostentan un papel instrumental y no son un fin en sí mismas.³⁷⁷

Todo Estado moderno cuenta con órganos específicos que cumplen con la tarea de asegurar la defensa nacional pero normalmente son de naturaleza técnica y no política. Ellos son los encargados de ejecutar no de planear o decidir las políticas concretas, con la excepción de sociedades militarizadas como en el caso de Egipto (pero ¿se puede considerar como un caso de Estado moderno?). La participación de esos órganos históricamente ha tenido un gran peso y dada la evolución de la guerra en el siglo pasado, se ha conferido a las Fuerzas Armadas una participación muy activa y un papel relevante en la concepción, elaboración y ejecución de la política exterior, ese es el caso, sobre todo, de las grandes potencias.³⁷⁸

Por tanto, en cuanto autoridad desconcentrada, la función del Mando militar es la de aconsejar y ejecutar, pero sin libertad ni responsabilidad en la dirección política de las operaciones militares. La Junta de Jefes de Estado Mayor o cualquier otra denominación que adopte la máxima autoridad militar, sea unipersonal o colegiada, constituye siempre un órgano asesor del Ejecutivo con las competencias propias de un órgano de tal naturaleza, es decir, el asesoramiento, propuesta y ejecución, pero sin decisión en la conducción política de la defensa nacional o de la guerra. Esta es la solución que impera en todos los sistemas políticos occidentales. El modelo alternativo es el de la Autoridad militar como poder autónomo, que con vigencia en otro tiempo, hoy se encuentra en desuso, en especial por el control democrático de la actividad militar *domini militae*que. En este sistema se produce una transferencia de la dirección de la defensa a una personalidad militar.³⁷⁹

Entre las instituciones que conforman el Estado, o más precisamente el gobierno, la de las fuerzas armadas ocupa en la jerarquía un lugar prominente, sobre todo

³⁷⁷ PÉREZ GIL, Luis V., *op. cit.*, p. 222. Citando en la primera parte a HUNTINGTON, S. El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico militares. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1995.

³⁷⁸ PÉREZ GIL, Luis. V., *op. cit.*, pp. 220-221.

³⁷⁹ *Ídem.*, pp. 224-225.

en lo que respecta a la acción exterior y a la relación que aquel mantiene con sus pares, sean estos vecinos, aliados o enemigos. Y no puede ser de otra manera, ya que en la política exterior hay dos ramas que tienen el mismo peso y la misma elevada importancia: la de la diplomacia (acción civil) y la de la defensa (acción militar). De ahí que Raymond ARON insistiera en que los actores por excelencia de la política internacional son el diplomático y el soldado. A ambos les es inherente una estructura jerárquica en la que priva la disciplina, la obediencia, la lealtad y ambos tienen (o deben tener) un servicio de carrera al que se accede por procedimientos rigurosos.³⁸⁰ También es importante señalar que dentro del presupuesto nacional ambos sectores ocupan un lugar proporcional a las necesidades de seguridad y defensa y a los intereses que privan en el Estado. Sin embargo, es conveniente comentar que el porcentaje del PIB que se destina a gasto militar es desproporcionadamente mayor en el caso de las grandes potencias y que algunas de las medianas o incluso pequeñas –entrampadas en el dilema de la seguridad o por cuestiones de desorden interno– están gastando porcentualmente cantidades que no se corresponden con su tamaño, con su influencia o con su papel en la política internacional, como puede verse en el cuadro siguiente:


















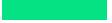
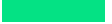













Cuadro 9













































Gasto militar por países en relación al Producto Interno Bruto























Posición	País	Presupuesto militar - porcentaje del PIB	
1	Omán	11.4	
2	Qatar	10	
3	Arabia Saudí	10	
4	Iraq	8.6	
5	Jordania	8.6	
6	Israel	7.3	
7	Yemen	6.6	
8	Eritrea	6.3	
9	Macedonia	6	
10	Siria	5.9	

³⁸⁰ Aunque puede accederse a ese servicio por nombramiento político esta situación es más la excepción que la regla. Y, en todo caso, hay consenso en el sentido de que lo ideal es el manejo profesional en ambas esferas.

11	Burundi	5.9	
12	Maldivas	5.5	
13	Mauritania	5.5	
14	Kuwait	5.3	
15	Turquía	5.3	
16	Marruecos	5	
17	Singapur	4.9	
18	Suazilandia	4.7	
19	Brunéi	4.5	
20	Bahráin	4.5	
21	China	4.3	
22	Grecia	4.3	
23	Estados Unidos	4.06	
24	Rusia	3.9	
25	Libia	3.9	
26	Cuba	3.8	
27	Yibuti	3.8	
28	Zimbabue	3.8	
29	Namibia	3.7	
30	Angola	3.6	
31	Uzbekistán	3.5	
32	Turkmenistán	3.4	
33	Egipto	3.4	
34	Colombia	3.4	
35	Argelia	3.3	
36	Botsuana	3.3	
37	Líbano	3.1	
38	Emiratos Árabes Unidos	3.1	
39	Guinea-Bissau	3.1	
40	Pakistán	3	
41	Sudán	3	
42	Indonesia	3	
43	Australia	3	
44	Camboya	3	
45	Islas Salomón	3	
46	Ruanda	2.9	
47	Kenia	2.8	
48	Armenia	2.8	
49	Comoras	2.8	
50	Taiwán	2.73	
51	Reino Unido	2.7	
52	Chile	2.7	
53	Corea del Sur	2.7	
54	Lesoto	2.6	

55	Francia	2.6	
56	Azerbaiyán	2.6	
57	Bulgaria	2.6	
58	Sri Lanka	2.6	
59	República Democrática del Congo	2.5	
60	India	2.5	
61	Irán	2.5	
62	Vietnam	2.5	
63	Croacia	2.39	
64	Sierra Leona	2.3	
65	Portugal	2.3	
66	Uganda	2.2	
67	Birmania; Myanmar	2.1	
68	Malasia	2.03	
69	Seychelles	2	
70	Finlandia	2	
71	Estonia	2	
72	Fiyi	1.9	
73	Georgia	1.9	
74	Afganistán	1.9	
75	Polonia	1.9	
76	Rumania	1.9	
77	Noruega	1.9	
78	Malí	1.9	
79	Italia	1.8	
80	Guyana	1.8	
81	Tailandia	1.8	
82	Zambia	1.8	
83	Hungría	1.75	
84	Ghana	1.7	
85	Brasil	1.7	
86	Chad	1.7	
87	Sudáfrica	1.7	
88	Eslovenia	1.7	
89	Nepal	1.6	
90	Países Bajos	1.6	
91	Togo	1.6	
92	Uruguay	1.6	
93	Tayikistán	1.5	
94	Nigeria	1.5	
95	Perú	1.5	
96	Suecia	1.5	
97	Costa de Marfil	1.5	
98	Alemania	1.5	

99	Albania	1.49	
100	Bielorrusia	1.4	
101	Belice	1.4	
102	Bosnia y Hercegovina	1.4	
103	Mongolia	1.4	
104	Senegal	1.4	
105	Papúa-Nueva Guinea	1.4	
106	Túnez	1.4	
107	Ucrania	1.4	
108	Malawi	1.3	
109	Níger	1.3	
110	Liberia	1.3	
111	Bolivia	1.3	
112	Bangladesh	1.3	
113	Bélgica	1.3	
114	Camerún	1.3	
115	Dinamarca	1.3	
116	Etiopía	1.2	
117	Burkina Faso	1.2	
118	España	1.2	
119	Venezuela	1.2	
120	República Checa	1.15	
121	Guinea	1.1	
122	Canadá	1.1	
123	Letonia	1.1	
124	Kazajistán	1.1	
125	Eslovaquia	1.08	
126	Madagascar	1	
127	Panamá	1	
128	Nueva Zelanda	1	
129	Paraguay	1	
130	Suiza	1	
131	Benín	1	
132	Bután	1	
133	Congo	0.9	
134	Gambia	0.9	
135	Gabón	0.9	
136	República Centroafricana	0.9	
137	Ecuador	0.9	
138	Irlanda	0.9	
139	Somalia	0.9	
140	Filipinas	0.9	
141	Luxemburgo	0.9	
142	Lituania	0.9	

143	Tonga	0.9	
144	Santo Tomé y Príncipe	0.8	
145	Japón	0.8	
146	Mozambique	0.8	
147	Barbados	0.8	
148	Austria	0.8	
149	Argentina	0.8	
150	Bahamas	0.7	
151	República Dominicana	0.7	
152	Malta	0.7	
153	Jamaica	0.6	
154	Surinam	0.6	
155	Nicaragua	0.6	
156	El Salvador	0.6	
157	Honduras	0.6	
158	Cabo Verde	0.5	
159	Antigua y Barbuda	0.5	
160	Kirguizistán	0.5	
161	Laos	0.5	
162	México	0.5	
163	Moldavia	0.4	
164	Haití	0.4	
165	Guatemala	0.4	
166	Mauricio	0.3	
167	Trinidad y Tobago	0.3	
168	Tanzania	0.2	
169	Bermudas	0.11	
170	Guinea Ecuatorial	0.1	
171	Islandia	0	

Definición: Esta variable da el gasto en programas de defensa para el año más reciente como un porcentaje del producto interno bruto (PIB), el PIB se calcula al tipo de cambio corriente, es decir, sin tomar en cuenta la paridad del poder adquisitivo (PPA).

Fuente: [CIA World Factbook](#) - A menos que sea indicado, toda la información en esta página es correcta hasta Enero 1, 2012. En <http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=132&l=es> Consultada el 21 de enero de 2013.

Es interesante anotar que mientras la primera potencia mundial ocupa el lugar 23, seguido por Rusia en el 24 en el gasto militar en relación con su PIB, de los países europeos solamente aparece Grecia por encima de ellas y en cambio hay una presencia destacada de los países árabes en los primeros lugares. El promedio mundial es de 2%, aunque el porcentaje más alto alcanza 11.4% (Omán) y el más bajo 0.1% (Guinea Ecuatorial).

Es cierto que a fin de “hacer efectivo el nivel de seguridad enunciado por el Poder político es necesario establecer un sistema de fuerzas y medios capaz de alcanzarlo, sistema que exige el concurso de una parte considerable de los recursos del Estado –en caso de conflicto bélico, de todos los recursos útiles-.”³⁸¹ Pero también lo es que el tamaño, la proporción que se destina en el presupuesto nacional y su capacidad de influencia deben ser directamente proporcionales a las capacidades reales del Estado sin que por ello se desatiendan otras prioridades en beneficio de la población como son la salud, el empleo, la educación, el acceso a los recursos básicos para atender la alimentación, en fin, el bienestar social.

En la planeación, construcción y puesta en acción de las instituciones indispensables para la defensa se involucran un conjunto de elementos que se van incorporando a través del desarrollo histórico de cada sociedad y dependen de sus condiciones objetivas (geografía, recursos, capacidades tecnológicas y productivas, demografía, tradiciones y valores sociales, todo ello en relación con el lugar que ocupa en el mundo y sus vínculos con otros actores).

Una vez tomadas en consideración, en su totalidad o en parte, las aportaciones técnicas, jurídicas y políticas, que solo al Ejecutivo corresponde estimar y valorar, es preciso incorporarlas a un conjunto coherente: el programa de la defensa nacional. En los sistemas comparados, los procedimientos más comunes para emanar estas aportaciones son fundamentalmente tres: el asesoramiento personal y directo de expertos en seguridad y defensa; el asesoramiento institucional a través de organismos designados al efecto –Junta de Defensa Nacional, Agencias de inteligencia y Departamentos ministeriales comprometidos en la defensa nacional–; y un sistema mixto de los dos anteriores. A partir de la opción básica, identificada como política de defensa, es posible establecer una serie de orientaciones generales que conducirán, en un proceso más o menos abierto de integración de voluntades, pareceres y habilidades, a la adopción de un modelo de defensa nacional concreto.³⁸²

Evidentemente, en la concepción tradicional, al pensar en un programa de defensa se le asocia automáticamente con cuestiones militares y la posibilidad de guerra. Este es un punto que comentamos aquí de manera muy breve puesto que se

³⁸¹ PÉREZ GIL, Luis V., *op. cit.*, p. 216.

³⁸² *Ídem.*, p. 216.

abordará con más amplitud en el siguiente capítulo. En las condiciones de esta primera parte del siglo XXI (con los antecedentes inmediatos de la última década del XX) se reconoce que los conflictos que se traducen en acciones bélicas aunque tienen una resonancia innegable de carácter internacional tienen en su mayoría una causalidad y un desarrollo más bien ubicado en el interior de territorios y naciones que enfrentan realidades particulares de inestabilidad que dan pie a

nuevas guerras, término ya empleado por Mary Kaldor, (o sea) aquellos fenómenos de violencia surgidos en el mundo no desarrollado como resultado mayormente de la pérdida de poder de unos Estados cuyo armazón se encontraba sujeto por la contradicción entre bloques (existentes en el periodo de la guerra fría, cuya desintegración) liberó sus estructuras y debilitó al Estado cuya capacidad quedó por debajo de otras subunidades presentes en su territorio y aun de algunos agentes individuales, perdiendo el monopolio de la violencia legítima.³⁸³

Aunque esta afirmación pueda parecer cuestionable, la conservamos porque como hemos visto en los casos del norte de África a raíz de la Primavera Árabe y luego con la prolongada lucha en Siria en contra del régimen de Bachar El Assad constatamos que aunque el Estado retenía la “legalidad” de la violencia dado el orden jurídico vigente, la legitimidad empezó a trasladarse a los movimientos opositores.

De tal manera, en la actualidad se habla de guerras de cuarta generación o de guerras de insurgencia, aunque también se emplean otros términos como guerra irregular, guerrilla, guerras asimétricas “que engloban un sistema de enfrentamiento caracterizado por un contendiente militarmente más débil que el otro.”³⁸⁴ El resultado es que la guerra como fenómeno social y político tiene ahora un componente multidireccional y multicausal que conduce a la “confusión de los términos amigo-enemigo”³⁸⁵

³⁸³ LÓPEZ RODRÍGUEZ, Buenaventura, “Presentación”, en Centro de Estudios de la Defensa Nacional Las nuevas guerras y la polemología. Monografías del CESEDEN, 111, Ministerio de Defensa, España, octubre de 2009.

³⁸⁴ ALONSO BLANCO, Jesús, *op. cit.*, p. 13.

³⁸⁵ LÓPEZ RODRÍGUEZ, Buenaventura, *op. cit.*

Desde tiempos lejanos en la historia los Estados han complementado sus propias capacidades defensivas con otros recursos como son las alianzas militares.

En la India clásica, alrededor del año 300 antes de nuestra era, Kautilya ya había hecho referencia en el *Arthasastra*, al mecanismo de las alianzas con fines disuasivos. Según él, las alianzas militares se tenían que realizar con los enemigos del enemigo potencial, para disuadir a este último de atacar a cualquiera de los aliados. También Tucídides, en su obra *La historia de la guerra del Peloponeso*, hace referencia al mecanismo de las alianzas, pero entre potencias militares opuestas, como garantía de no agresión: para Tucídides "sólo el miedo a un poderío militar igual al propio es de garantía en una alianza, porque el que quiere transgredirla desiste de ello porque no se considera capaz de lanzarse a la empresa con éxito."³⁸⁶

Previo a la primera guerra mundial, los países europeos se aglutinaron en la Triple Alianza (Alemania, Turquía y el Imperio Austro Húngaro) y la Triple Entente o Entente Cordial (Reino Unido, Francia y Rusia), alrededor de las cuales se unieron los otros países que participaron en la contienda. En el marco de la segunda guerra mundial las partes se agruparon en el Eje (Alemania, Italia y Japón) y los Aliados (liderados por Gran Bretaña pero, más tarde con la apreciada participación de Rusia, Estados Unidos y la Francia en el exilio). En el ambiente de la segunda posguerra y ya con el mundo dividido en dos bloques antagónicos de poder, la práctica de construir alianzas defensivas se materializó en pactos regionales y tratados bilaterales³⁸⁷ entre los que destacan el Tratado Interamericano de

³⁸⁶ PEÑA GUERRERO, Roberto, "La disuasión nuclear y su trascendencia histórica", en *Revista de Relaciones Internacionales de la Complutense*, citando a MEDINA, Manuel. *La teoría de las relaciones internacionales*. Ed. Seminarios y Ediciones, S.A. España, 1973, pp. 31-32. Y recuperando a SCHAWARZEMBERGER, Georg. *La política del poder*. Traduc. Julieta Campos y E. González Pedrero, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1960, p. 150. Y AGUILERA BETETA, Sergio. "La teoría de las Relaciones Internacionales: un tema actual muy antiguo". *Boletín del C.R.I.* No.9, UNAM, FCPyS, México, agosto de 1971, pp. 47-50.

³⁸⁷ "De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad a nivel internacional, pero dicha Carta también establece la posibilidad de acuerdos regionales de seguridad, defensa y cooperación mutuas." HARDING, James R. (Mayor General), "La seguridad global y hemisférica en la posguerra fría en términos de amenaza y gasto militar", FASOC, Vol. IX, No. 3, Comentarios del Director del Inter-American Defense College, Washington, D.C. en el Simposio auspiciado por el International Center for Economic Growth Ciudad de Panamá, Panamá, 9 de septiembre de 1994, 6 pp. En dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2957486

Asistencia Recíproca (TIAR), creado en 1947³⁸⁸; la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en 1949; el Pacto del Pacífico Sur (ANZUS, por las siglas en inglés de sus integrantes: Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos), de 1952; La Organización del Tratado del Sudeste Asiático (OTSEA o SEATO –por sus siglas en inglés–), creada en 1954 y disuelta en 1977; la Organización del Tratado Central (CENTO), fundada en 1955. Además se produjo un número muy considerable de tratados bilaterales entre los que destacan los que alcanzaron principalmente Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña con países de África, Asia y Medio Oriente.

El bloque socialista, liderado por la URSS también contó con una alianza militar por medio del Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua o Tratado de Varsovia del 14 de mayo de 1955, mediante el cual se concentraban todos los pactos bilaterales que entre 1945 y 1948 la gran potencia soviética había establecido con los países socialistas europeos. Yugoslavia no formó parte de esta alianza y Albania se retiró en 1968. A raíz de la desintegración de la URSS y del desmembramiento del bloque el Pacto de Varsovia fue disuelto en 1991.³⁸⁹

Por la parte europea también se crearon instancias de carácter defensivo como son: la Comunidad Europea de Defensa (CED), formalmente firmada en 1952 pero frustrada por la negativa francesa; la Unión Europea Occidental (UEO), en 1948 y de la que llegaron a integrarse 10 Estados miembros pero que fue disuelta el 31 de marzo de 2010; la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), tiene sus antecedentes en la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) de 1973 que aglutina a todos los países europeos además de Estados Unidos y Canadá y las antiguas repúblicas de Asia Central y el Cáucaso, con lo está integrada por un total de 56 países; la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR), constituida en 1995 por Francia, Italia, Portugal y España pero activada hasta 1996 en la Bahía de Palma de Mallorca, España, es una fuerza marítima multinacional de carácter no permanente, integrada por los

³⁸⁸ Del cual se retiró México en 2002, mientras que Bolivia, Venezuela, Nicaragua y Ecuador lo hicieron en 2012. Todos los analistas señalan que la posición de Estados Unidos en la guerra de las Malvinas y su relación con Gran Bretaña provocó el descreimiento latinoamericano en la alianza y la debilitó mortalmente.

cuatro países mencionados pero abierta a la participación de otros países miembros de la UE; la Eurofuerza Operativa Rápida (EUROFOR), la constituyeron España, Francia, Italia y Portugal en 1995 y la declararon operativa se produjo en junio de 1998; el EUROCUERPO que tiene sus antecedentes en la Brigada Franco Alemana de 1989, pero, más tarde, a raíz del Tratado del Eliseo, en 1991, Francia y Alemania hacen una propuesta al Consejo Europeo y la decisión final se adopta en 1992 en la Cumbre de Rochelle. Ese mismo año (el 19 de julio) se produce la Declaración de Petersberg de la UEO y en 1993 el EUROCUERPO se pone a disposición de la UEO y establece sus vínculos con la OTAN.

Por supuesto los Estados invierten una parte considerable de sus esfuerzos diplomáticos en la consecución de otro tipo de acuerdos que pueden ser señalados por la materia específica que los clasifica (comerciales, culturales, políticos, de cooperación científico técnica, entre otros muchos) pero que de alguna manera pueden considerarse como parte de una estrategia de defensa “pasiva” al asegurarles condiciones de abastecimiento de recursos, de acceso a mercados o proyección de poder suave. Como señalaba Martin DEMPSEY, presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de Estados Unidos:

El poder y la influencia requieren tres pilares de fuerza —el militar, el diplomático y el económico— y no se puede optar entre uno y otro.³⁹⁰

De ello deducimos que la estrategia de defensa es muy amplia, se construye desde muy diferentes bases y se dirige en múltiples direcciones.

La actividad exterior del Estado, sea por medio de alianzas, la participación en sistemas de seguridad colectiva o manteniendo una política de neutralidad, tiene una importancia decisiva. Unos tratados pueden ser de naturaleza defensiva e integran al Estado en sistemas de seguridad bilaterales, multilaterales o ambos al mismo tiempo, son los denominados tratados de seguridad, de defensa o tratados militares. Otros acuerdos de carácter comercial tienen en sí mismos un elevado valor para la seguridad, por ejemplo, mediante el aseguramiento de

³⁸⁹ El Pacto de Varsovia, en <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/pactovarsovia.htm> Consultada el 22 de enero de 2001.

³⁹⁰ Citado en SAHAGÚN, Felipe, «Introducción», *Panorama Estratégico 2012*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Real Instituto Elcano, p. 21.

mercados, la obtención de recursos energéticos o, paralelamente, la restricción de estos sectores al adversario (...)³⁹¹

Volviendo a aspectos de carácter militar, una breve mención a un aspecto que está materializándose en el estilo actual de desplegar la guerra y que radica en las posibilidades de evitar el combate directo con tropas en el campo de batalla. Por una parte, debido a la oposición de las sociedades de las grandes potencias al sufrimiento y la pérdida de vidas humanas, sobre todo de jóvenes, en situaciones de guerras dirimidas en territorios extranjeros y por causas que muchas veces no entienden o con las que no se identifican, y, por otra, en el caso de territorios en que se dirimen conflictos armados fuera del estado de derecho, porque no se cuentan con ejércitos profesionales de las dimensiones y capacidades proporcionales al tamaño y la naturaleza del conflicto. Los primeros tienen la posibilidad de recurrir a armamento de tecnología muy avanzada que mediante sistemas de robotización (como los *drones* o aviones no tripulados) pueden infligir daños en el enemigo sin límites de distancia o ubicación y causando daños muy considerables. Pero tanto ellos como los segundos también recurren a la externalización y a la privatización de las cuestiones bélicas que pasan a ser concebidas como procesos de gestión militar-empresarial, mediante la implicación de empresas civiles que apoyan a la institución militar en áreas y sectores específicos. Este fenómeno, aunque es muy antiguo puesto que es conocida en la historia la “contratación” de mercenarios, está adquiriendo en los últimos tiempos una renovada atención que es ahora más conocida a raíz de las intervenciones armadas en Afganistán y en Irak. En este contexto,

(l)as compañías militares y de seguridad privadas se han convertido en entidades omnipresentes en los conflictos armados actuales y en todas las situaciones posbélicas de reconstrucción. Entre sus diversos y variados clientes, se encuentran Gobiernos de países tanto desarrollados como en desarrollo, beligerantes no estatales, sociedades internacionales, organizaciones no gubernamentales, las Naciones Unidas y personas particulares, llegando a convertirse en actores imprescindibles, tanto que en la actualidad sería impensable una fuerza militar participando en una operación expedicionaria sin el apoyo de las

³⁹¹ PÉREZ GIL, Luis V., *op.cit.*, pp. 218-219.

compañías privadas, convirtiéndose para algunos países de gran peso internacional, en un elemento imprescindible de su política exterior.³⁹²

Los contratantes de esas Compañías Militares Privadas (CMP), conocidas como “de seguridad”, encuentran en ellas el suministro de hombre, servicios y material lo que les permite hacer más eficiente la proyección puntual de fuerzas al exterior, ampliar su influencia geopolítica y tecnológica, evadir los controles parlamentarios, eludir las consecuencias negativas de aquellas acciones emprendidas al margen de la legalidad, al mismo tiempo que reemplazar ejércitos con recursos medios tanto de tipo humano como material.³⁹³ El problema que se percibe por parte de los expertos es que esta práctica ha venido incrementándose rápidamente pero, en contrapartida, no se ha producido “la actualización de la legalidad internacional para poder controlarla. Paradójicamente, queda bajo responsabilidad de los mismos Estados que las utilizan tomar conciencia de los peligros que acarrear para su propia subsistencia y tomar medidas efectivas al respecto.”³⁹⁴

2.7. Las visiones predominantes sobre seguridad y defensa en Estados Unidos y la Unión Europea

En éste como en el tema de interés nacional, es en Estados Unidos donde el problema de la seguridad tiene una aplicación más intensa, de tal manera que, aunque este trabajo tiene como propósito principal el estudio de este prolegómeno en la realidad de la Unión Europea entre la década que transcurre de 1999 a 2009, decidimos incluir un apartado sobre la política de seguridad y defensa en Estados Unidos por cuatro razones básicas. En primer lugar porque la literatura teórica y conceptual más relevante se ha producido (y se sigue produciendo) en relación con la evolución histórica de esta gran potencia en la construcción de su hegemonía político militar por lo que se constituye en un modelo o paradigma para

³⁹² ARIENZA FERNÁNDEZ, César, “Privatización y transnacionalización de la defensa, los nuevos ejércitos mercenarios”, en Centro de Estudios de la Defensa Nacional Las nuevas guerras y la polemología. Monografías del CESEDEN, 111, Ministerio de Defensa, España, octubre de 2009, p. 117.

³⁹³ Para profundizar en este tema, se recomienda la lectura de: KINSEY, Christopher y ERBEL, Mark. “Contracting out Support Services in Future Expeditionary Operations: Learning from the Afghan Experience”, en Journal of Contemporary European Research, Vol. 7, No. 4 (2011). En <http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/348/309> Consultada el 22 de enero de 2013.

³⁹⁴ *Idem.*, p. 118.

la comparación de otras realidades; y, en segundo lugar, porque en el periodo que mencionamos la política internacional estadounidense impone un marco de acción de gran peso para el mundo y para Europa, especialmente en los dos mandatos de George W. Bush que se extienden del 20 de enero de 2001 al 20 de enero de 2009. Pero sobre todo –y es la más importante– porque lo que pretendo demostrar aquí es que en el periodo delimitado se notan dos vías distintas de participación en la política internacional, la de Estados Unidos se encauza por la vía militarista que privilegia la acción unilateral y que solamente recurre al llamado de aliados para legitimar sus acciones a pesar de que ello conduzca a la deslegitimación del principal foro multilateral de la sociedad internacionales, mientras que la Unión Europea busca dar primacía a la negociación con el fin de lograr consensos e incursiona por la solución pacífica de los conflictos, la gestión de crisis y el mantenimiento de la paz, para lo cual invierte importantes esfuerzos en operaciones que se distribuyen prácticamente por todos los continentes. La cuarta razón es que en la acción Estados Unidos es quizá la contraparte, el aliado o el socio más importante de la Unión Europea en el despliegue de su política exterior y de su política internacional, en general. En este sentido, voy a sostener que la Unión Europea en este periodo ha contribuido de manera importante en la innovación de la filosofía, el método y la acción de la negociación internacional, tanto de manera institucional por los mecanismos que ha implementado como por la conducción ejercida por el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como para la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD).

Explicitada como “seguridad nacional”, aún cuando sus alcances siempre se han percibido con una pretensión de proyección internacional tanto en su causalidad como en su defensa, la cuestión ha tenido históricamente en ese país una atención muy considerable. Como dice Volker G. LEHR:

En los EU que habían disfrutado aproximadamente 125 años de una invulnerabilidad de forma singular y gratuita, se empezó como una consecuencia de la II Guerra Mundial y en el contexto de la surgente Guerra Fría, a desarrollar el área de seguridad nacional. El Acta de Seguridad Nacional de 1947 constituyó, por ejemplo, el Consejo de

Seguridad Nacional como órgano consultivo del presidente para coordinar las actividades diplomáticas y militares.³⁹⁵

Esa acta institucionaliza también los Jefes de Estado Mayor Conjuntos (*Joint Chiefs of Staff*), unifica los departamentos de Guerra y Marina en el Departamento de Defensa, crea la Agencia Central de Inteligencia (*Central Intelligence Agency*, CIA) y otros órganos de consulta y coordinación.³⁹⁶ Además, en 1950, el presidente Harry S. Truman por medio “de la NSC-68, un informe preparado por Paul Nitze, que se concentraba en Estados Unidos y la entonces Unión Soviética (...) establecía la doctrina de contención que dominó la subsiguiente guerra fría”³⁹⁷ Fue él quien inauguró la tradición de que cada mandatario anuncie su estrategia de seguridad nacional a través de un informe anual que presenta ante el Congreso. Más tarde, esta práctica quedó instituida con la Ley Goldwater–Nichols de 1986 que

exige que el presidente presente cada año en enero, coincidiendo con el discurso sobre el Estado de la Nación, el documento llamado *National Security Strategy*, el más alto rango de todo el ciclo de planeamiento estratégico de Estados Unidos, el cual se supone que debe inspirar otro documento doctrinal, la *National Military Strategy*, responsabilidad del secretario de Defensa. Además, también por mandato del Congreso, el Pentágono debe presentar cada cuatro años una revisión estratégica, mucho más extensa y detallada, bajo el nombre de *Quadrennial Defense Review*. Junto a estos documentos públicos, el presidente firma cada año varias docenas de directrices (*Presidential Directives*) de contenido estratégico, éstas para uso interno de la administración y por tanto clasificadas en su mayoría.³⁹⁸

³⁹⁵ “El Consejo de Seguridad Nacional fue establecido por el Acta de Seguridad Nacional de 1947 (PL 235 – 61 Stat. 496; U.S.C.) reformada por las Enmiendas del Acta de Seguridad Nacional de 1949 (63 Stat. 579; U.S.C. 401 et seq.). Poco después, en el mismo año de 1949, el Consejo fue ubicado en la Oficina Ejecutiva del Presidente.” <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/> Consultada el 13 de diciembre de 2012.

³⁹⁶ De ahí la importancia de un artículo elaborado por George KENNAN, diplomático y analista experto en la Unión Soviética, que bajo el seudónimo “Mr. X” publicó en *Foreign Affairs* en 1947, enunciando los elementos centrales de lo que se convirtió en la política de contención.

³⁹⁷ “Estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. Una nueva era”, en *Agenda de la política exterior de los Estados Unidos de América*. Periódico electrónico del Departamento de Estados Unidos, Vol. 7, Núm. 4, diciembre de 2002, p. 2. En <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/ijps1202.pdf> Consultada el 12 de diciembre de 2012.

³⁹⁸ COMA, Manuel, “La Estrategia Nacional de Seguridad de Bush: Misión liberal, antiterrorismo y defensa preventiva”, ARI No. 93-2002 – 8.11.2002, Real Instituto Elcano, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+93-2002 Consultada el 12 de diciembre de 2012.

Como consecuencia, en Estados Unidos, desde el fin de la segunda guerra mundial y ya en un contexto de guerra fría dio un decidido impulso a los programas de investigación en esta materia en universidades, instituciones privadas y organismos oficiales, muchos de los cuales empiezan a funcionar como *think tanks* o tanques de pensamiento que brindan asesoría a los tomadores de decisiones.³⁹⁹

La política de seguridad siempre se define en relación con la percepción de amenazas de tal manera que su identificación o su definición en un contexto histórico determinado da contenido a aquella. El periodo en que la seguridad nacional alcanza su máxima invocación está marcado por una visión estadounidense que se impone al conjunto del mundo occidental y comprende las cinco décadas que siguieron al fin de la segunda guerra mundial y que están determinadas por la división del mundo en dos polos antagónicos, en dos bloques de poder, cada uno de ellos bajo la hegemonía de una superpotencia y con recursos militares que tienen su nivel más alto y peligroso en las armas atómicas de destrucción masiva.

Las doctrinas de seguridad de la época se desarrollan alrededor de la posibilidad de la ampliación del bloque socialista y la necesidad de evitar su expansión a costa de la pérdida de territorio de la zona de influencia de Estados Unidos.

La confrontación en la era de la bipolaridad alcanza tal nivel que en la mayor parte de los análisis y discursos políticos se considera como probable el estallido de una tercera guerra mundial que, por el grado de desarrollo de la tecnología, pudo haber sido la última pues estaba comprobada la posibilidad de la “destrucción mutua asegurada” (MAD, por sus siglas en inglés, que se convirtió en un juego de palabras pues su traducción implicaba “locura”). En efecto, la situación llegó a ser absurda a tal grado que provocaba la paradoja de que la destrucción del contrario suponía la propia. Así, Richard SMOKE afirmaba:

³⁹⁹ PÉREZ GIL, Luis V., *op. cit.*, Nota 449, pp. 188-189. Al respecto, véase también LÓPEZ DÍAZ, Mayra López Díaz. Aportaciones teóricas de la escuela estadounidense a Relaciones Internacionales. FCPyS, UNAM, México, 2010.

Alrededor de 1975 los Estados Unidos tendrían a su disposición no una, sino siete, ocho o más bombas atómicas para cada ciudad grande, ciudad pequeña, base militar, distrito industrial y aglomeración urbana del planeta. Situación en la cual estarían menos seguros que en cualquier tiempo de su historia bicentenaria.⁴⁰⁰

La potencialidad y la capacidad destructiva de las armas atómicas las convirtieron, paradójicamente en inutilizables –de acuerdo a cualquier decisión racional- de ahí que su importancia creció principalmente en el sentido disuasivo.

La gran potencia americana tiene claramente en la seguridad nacional un fuerte pilar de su política nacional y la concibe en relación con su interés nacional dando a ambos un valor superlativo que, por lo tanto, están afianzados en una política de defensa que tiene un lugar privilegiado en el caleidoscopio de la administración y de la política.

Aunque en el periodo que estamos estudiando tiene lugar el último año de la administración de William Clinton, nos vamos a centrar en su sucesor pues es precisamente la de George W. Bush en la que se genera un ambiente internacional que dan un giro radical a las políticas de seguridad y defensa en Estados Unidos y, por consiguiente, en el mundo.

El tercer milenio y el siglo XXI se inauguran con el inicio de la administración republicana después de dos periodos de gobierno demócrata presidido por William (Bill) Clinton [1993-2001], quien en su primer periodo recibió muchas críticas debido a que no reaccionaba de la manera en que lo requerían los acontecimientos mundiales que, en plena posguerra fría, se sucedían vertiginosamente. El balance de sus gestiones, sin embargo, deja un largo listado de acciones que ya quedaron en la historia de la última década del siglo XX y el tránsito al XXI. Así, el 1 de enero de 1994 entró en vigor el TLCAN (NAFTA, por sus siglas en inglés, *North American Free Trade Agreement*). En el aspecto militar se sucedieron muchos eventos que mostraron que la posguerra fría no sería tan pacífica como muchos observadores clamaban y que las amenazas eran entonces más preocupantes por provenir de actores no estatales o porque se producían bajo la cobertura de Estados en crisis y con problemas de gobernabilidad pero que

⁴⁰⁰ SMOKE, Richard. *National Security Affairs*, citado en LEHR, Richard, *op. cit.*, p. 200.

ponían en riesgo la paz mundial. Entre algunos de los procesos más ásperos que le tocó enfrentar al Presidente Clinton se pueden mencionar la batalla de Mogadishu de 1993 en Somalia; el ataque aéreo por parte de Estados Unidos y la OTAN en 1995 contra objetivos serbio bosnios para detener los ataques a las zonas de seguridad de la ONU y forzar a las partes a negociar un acuerdo de paz; en 1998 el presidente ordenó varias misiones militares para capturar a Osama bin Laden, las cuales resultaron fallidas; en respuesta a esas acciones, en el mismo año se produjeron bombardeos a embajadas estadounidenses en el este de África (Dar es Salam, Tanzania y Nairobi), atribuidas a la Yihad Islámica Egipcia y cuyo efecto principal fue que la opinión pública se percatara de una personalidad como la de Osama bin Laden; con el fin de detener la limpieza étnica y el genocidio de albaneses por parte de serbios en Kosovo, parte de la ex Yugoslavia, el gobierno autorizó el uso de tropas de Estados Unidos en una campana sobre Yugoslavia en 1999; en ese periodo ya se especulaba sobre la fabricación de armas de destrucción masiva en Irak por lo que del 16 al 19 de diciembre se desplegó la Operación Zorro del Desierto; en lo que respecta al conflicto palestino israelí el mandatario promovió el acercamiento entre Yasser Arafat y el Primer Ministro israelí, Ehud Barak, en una reunión, en julio de 2000, en Camp David que no tuvo los resultados esperados y que, por el contrario, fue bloqueada por el inicio de la *segunda intifada* que se prolongó de 2000 a 2005; el 10 de octubre de 2000 Clinton firmó con la República Popular China la *U.S.–China Relations Act of 2000*, mediante la cual se establecía la normalización permanente de las relaciones comerciales entre ambos países; en noviembre de 2000 Clinton se convirtió en el primer presidente de Estados Unidos que visitaba Vietnam desde el fin de la guerra. Cabe señalar que Bill Clinton tuvo un manejo muy cuidadoso de la macroeconomía de su país que le permitió cerrar su administración con un presupuesto superavitario como no había sucedido desde 1969.

El acceso de George W. Bush a la presidencia de Estados Unidos se produjo después de unas inciertas elecciones que fueron calificadas de “turbulentas (por no decir fraudulentas), en las que, al final de cuentas, fue una instancia judicial, también cuestionada, la que decidió el supuesto triunfo electoral

(...) y no la sociedad estadounidense.”⁴⁰¹ Su primer mandato inició el 20 de enero de 2001, con la sorpresa para los estudiosos de la política de la gran potencia americana de presentar un gabinete conformado por “halcones” reconocidos y neoconservadores, “un gabinete de guerra en tiempos de paz”.⁴⁰² Algunos de los cuales habían participado en el gobierno de su padre, George H.W. Bush (1989-1993) y tenían en su experiencia⁴⁰³ la participación militar en la Guerra del Golfo después de que Irak invadiera Kuwait.

Desde el fin de la guerra fría se inició un periodo de transición con supuestos retos y oportunidades para un esperanzador reordenamiento mundial que fortaleciera la seguridad internacional. Pero, como en todo proceso de transición, en la última década del siglo prevaleció la incertidumbre. Sin embargo, este periodo concluyó, y no fue a partir del pasado 11 de septiembre, sino con el arribo de George W. Bush a la presidencia de Estados Unidos, en enero de 2001. La misma integración del gabinete y la correspondiente definición de las nuevas prioridades de su interés nacional de política exterior (mediante su endurecimiento) reflejaron que para el nuevo gobierno estadounidense la incertidumbre de la transición había llegado a su fin y se iniciaba la hora de hacer valer su victoria en la guerra fría.⁴⁰⁴

En este sentido, los nombramientos más importantes fueron los de Dick Cheney, quien estuvo en la Vicepresidencia en los dos mandatos y quien había sido Secretario de Defensa en el gobierno de George H.W. Bush del 21 de marzo de 1989 al 20 de enero de 1993; Colin Powell, Secretario de Estado, que había ocupado el cargo de Presidente del Estado Mayor Conjunto entre el 1 de octubre de 1989 y el 30 de septiembre de 1993⁴⁰⁵; y Donald Rumsfeld, Secretario de

⁴⁰¹ PEÑA GUERRERO, Roberto, “La seguridad mundial y los riesgos de la democracia ante el terrorismo internacional”, en *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*. Coordinación de Humanidades, Centro de Investigación sobre América del Norte, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 125.

⁴⁰² PEÑA GUERRERO, Roberto, “La disuasión nuclear y su trascendencia histórica”, *op. cit.*

⁴⁰³ Ignacio RAMONET lo plantea de manera muy dura: “(...) veteranos de la guerra fría, los hombres y las mujeres que rodean al presidente George W. Bush no pueden quejarse del giro de los acontecimientos tras el 11 de septiembre. Cabe incluso imaginarlos frotándose las manos. Porque, milagrosamente, los atentados les han restituido un elemento estratégico fundamental del que los había privado durante una década el derrumbamiento de la Unión Soviética en 1991: un adversario. ¡Al fin!”, en *Guerras del siglo XXI*, p. 41.

⁴⁰⁴ PEÑA GUERRERO, “La seguridad mundial y los riesgos de la democracia ante el ...” *op. cit.*, p. 124.

⁴⁰⁵ Javier SOLANA, haciendo un balance de estos nombramientos, dice que: “Powell nunca creyó que Rumsfeld entendiera la situación militar. Su problema es que no llegó a ocupar ni formar parte del círculo íntimo presidencial en el primer mandato de Bush. Fue el primer nombramiento que hizo Bush para contrarrestar las críticas sobre sus escasos conocimientos de política internacional. Le nombró rápidamente

Defensa, quien a su vez había sido Jefe de Gabinete de la Casa Blanca, entre 1974 y 1975, y Secretario de Defensa de 1975 a 1977, en la presidencia de Gerald Ford. De tal manera que “los hombres del Presidente” se identificaban entre sí por ser de línea dura. A esos nombres pesados se agregaría el de Paul Wolfowitz, subsecretario del Departamento de Defensa, conocido neocon, y, en la segunda administración, Condoleezza Rice como Jefa del Departamento de Estado, acompañada por Richard Armitage Subsecretario de Estado, quien tiempo después confesó haber sido quien había revelado a la prensa que Valerie Plame, esposa del diplomático Joseph Wilson, era una agente de la CIA.

como secretario de Estado y fue un golpe de efecto, porque era un hombre de gran popularidad tras haber sido jefe del Estado Mayor durante la primera guerra del Golfo. Pero nunca llegó a encajar. No estaba en el equipo básico de Bush, donde el hombre fuerte desde el principio fue Cheney. Y después de Cheney, Rumsfeld, que

Cuadro 10

Gabinete presidencial de las dos administraciones de George W. Bush		
Oficina	Nombre	Término
Vicepresidente	Dick Cheney	2001 - 2009
Estado	Colin Powell Condoleezza Rice	2001 - 2005 2005 - 2009
Tesoro	Timothy Geithner Paul O'Neill John W. Snow Henry Paulson	2001 - 2002 2003 - 2006 2006 - 2009
Defensa	Donald Rumsfeld Robert Gates	2001 - 2006 2006 - 2009
Fiscal General	John Ashcroft Alberto Gonzales Michael Mukasey	2001 - 2005 2005 - 2007 2007 - 2009
Interior	Gale Norton Dirk Kempthorne	2001 - 2006 2006 - 2009
Agricultura	Ann Veneman Mike Johanns Ed Schafer	2001 - 2005 2005 - 2007 2008 - 2009
Comercio	Donald Evans Carlos Gutierrez	2001 - 2005 2005 - 2009
Trabajo	Elaine Chao	2001 - 2009
Salud y Servicios Humanos	Tommy Thompson Mike Leavitt	2005 - 2009
Vivienda y Desarrollo Urbano	Mel Martinez Alphonso Jackson Steve Preston	2001 - 2003 2003 - 2008 2008 - 2009
Transporte	Norman Mineta Mary Peters	2001 - 2006 2006 - 2009
Energía	Spencer Abraham Samuel Bodman	2001 - 2005 2005 - 2009
Educación	Rod Paige Margaret Spellings	2001 - 2005 2005 - 2009
Asuntos de los Veteranos	Anthony Principi Jim Nicholson James Peake	2001 - 2005 2005 - 2007 2007 - 2009
Seguridad Nacional	Tom Ridge Michael Chertoff	2003 - 2005 2005 - 2009

había sido su superior en la administración de Ford.” SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets. *Reivindicación de la ...*, *op. cit.*, p. 88.

Fuente: George W. Bush, en Ecured, en [http://www.ecured.cu/index.php/George W. Bush#Presidencia de los Estados Unidos](http://www.ecured.cu/index.php/George_W._Bush#Presidencia_de_los_Estados_Unidos)
Consultada el 24 de enero de 2013.

Aunque puede hablarse de continuidad en las dos administraciones de George W. Bush, puesto que se continúa la línea militarista, unilateralista y obsesionada con la lucha antiterrorista. La diferencia que puede encontrarse se produce en el Departamento de Estado con la sustitución de Colin Powell por Condoleezza Rice ya se advertía que

Acostumbrados a trabajar con un militar tan pragmático y diplomático como Colin Powell, con el que, de todas formas, algunos de sus colegas chocaron en los tensos meses previos a la guerra, "los europeos, y desde luego la *vieja Europa* -que ahora incluye España-, creo que lo van a pasar mucho peor con Condoleezza Rice y que van a sufrir la salida de Powell", dice Clifford Kupchan, vicepresidente del Centro Nixon, que da, sin embargo, pistas para la esperanza al hablar del futuro de las relaciones entre Europa y EE UU: "El modelo estadounidense de diplomacia es unilateral y dispuesto al uso de la fuerza. Hay otro modelo, el de los tres de la UE [Reino Unido, Alemania y Francia] para negociar con Irán, por ejemplo, que se concentra en la diplomacia y es reacio al uso de la fuerza. El equipo exterior de EE UU está muy lejos de eso, pero yo diría que se está moviendo hacia un tipo de multilateralismo, lo que yo llamaría 'multilateralismo por la puerta trasera', porque están obligados a ello. Saben que no pueden conseguir objetivos clave sin algunos aliados. Las circunstancias les obligan a ser más pragmáticos, más multilateralistas."⁴⁰⁶

Los lamentables pero todavía poco claros atentados terroristas en Nueva York, Washington y Pensilvania, del 11 de septiembre de 2001,⁴⁰⁷ a sólo ocho meses de iniciado el mandato de Bush, abren la posibilidad de implementar la vía militarista, bélica y unilateral para la cual estaba preparado el gabinete, pero no el mundo.

⁴⁰⁶ "Bush nombra a Condoleezza Rice para reforzar su control de la política exterior", El País. Archivo, 17 de noviembre de 2004, en http://elpais.com/diario/2004/11/17/internacional/1100646002_850215.html Consultada el 24 de enero de 2001.

⁴⁰⁷ "Y es que, veteranos de la guerra fría, los hombres y las mujeres que rodean al presidente George W. Bush no pueden quejarse del giro de los acontecimientos tras el 11 de septiembre. Cabe incluso imaginarlos frotándose las manos. Porque, milagrosamente, los atentados les han restituido un elemento estratégico fundamental del que los había privado durante una década el derrumbamiento de la Unión Soviética en 1991: un adversario. ¡Al fin!" RAMONET, Ignacio. Guerras del Siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas, op. cit., p. 13.

Qué mejor pretexto, lamentablemente, que los atentados del pasado 11 de septiembre para justificar el redimensionamiento del complejo militar industrial estadounidense, con incrementos sustanciales al presupuesto del Pentágono y la consecuente nueva generación de armas letales, con la finalidad de mantener a Estados Unidos como la única gran potencia del siglo XXI.⁴⁰⁸

George W. Bush presentó ante el Congreso de su país su Estrategia de Seguridad Nacional el 20 de septiembre de 2002. En el ambiente de lucha antiterrorista como consecuencia de los atentados del año anterior y de la intervención en Afganistán, tal documento doctrinal estuvo precedido por la firma de la ley “*USA-Patriot Act. Uniting and Strengthening by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*”,⁴⁰⁹ la cual inmediatamente empezó a recibir agudas críticas. De acuerdo a un informe elaborado por Alan GRAF, abogado estadounidense:

(...) la nueva ley USA-Patriot Act, similar en sus disposiciones y espíritu a la Ley *McCarthy-Walter* vigente en EEUU durante los años cincuenta en tiempos de la Guerra Fría y la lucha contra el comunismo, amplía la definición de "actividad terrorista" hasta el punto de incluir en la misma actividades no violentas opuestas a la política exterior norteamericana. La ley es un ataque directo contra derechos fundamentales como el derecho a la privacidad y a la libertad de expresión. Junto a la pérdida de protagonismo del estamento judicial, es notable el significativo protagonismo concedido a los cuerpos de seguridad (el FBI) y los servicios de inteligencia (la CIA) norteamericanos, que han visto ampliados sus poderes y márgenes de actuación de un modo que afecta especialmente a los extranjeros residentes en EEUU. Se legaliza pues la práctica de la detención administrativa y la puesta en práctica de criterios racistas y xenófobos en la detención de personas supuestamente vinculadas a organizaciones "terroristas". Fuera de EEUU, la nueva ley tendrá sin duda graves repercusiones en el desarrollo de las actividades de organizaciones progresistas destacadas en la lucha contra la globalización, el imperialismo, y la expansión del Nuevo Orden Mundial liderado por EEUU, un proceso

⁴⁰⁸ PEÑA GUERRERO, Roberto, “La seguridad mundial y los riesgos de la democracia ante el...”, *op. cit.*, p. 124.

⁴⁰⁹ La cual podría traducirse como “Uniando y fortaleciendo por medio de la provisión de las herramientas requeridas para interceptar y obstruir el terrorismo”

que afecta de manera especialmente significativa al mundo árabe y de un modo paradigmático a los pueblos iraquí y palestino.⁴¹⁰

De acuerdo a esa ley-decreto se hacía posible la detención y deportación de ciudadanos extranjeros sospechosos de ser colaboradores de grupos u organizaciones clasificadas por el gobierno como terroristas, al mismo tiempo que se abroga el derecho de negar la entrada a territorio estadounidense o deportar a ciudadanos no estadounidenses de quienes se recelara tuvieran algún vínculo con tales grupos y de detener de manera indefinida a inmigrantes que hubieran sido aprehendidos por orden fiscal general o hubieran trasgredido alguna de las leyes de inmigración, con el agravante de que no se incluye "ninguna provisión legal según la cual deba celebrarse un juicio o una audiencia pública en la que el gobierno presente pruebas que permitan clasificar al detenido como "terrorista". Ninguna otra protección de tipo procesal se aplica en estos casos, tal como la necesidad de probar un hecho más allá de cualquier duda razonable, o mediante la presentación de pruebas convincentes (...)." ⁴¹¹ Además esa ley amplía las potestades de las instancias de inteligencia como la CIA o el FBI. En conclusión para Alan GRAF:

La USA-Patriot Act contiene numerosos artículos que dinamitan una serie de libertades y derechos civiles ya establecidos. Muchas de las provisiones de la ley son anticonstitucionales, reducen el equilibrio de poder entre las diferentes instituciones de gobierno, y trasladan ese poder desde los tribunales de justicias hacia los cuerpos de seguridad. Los tribunales de justicia ya han demostrado en otras ocasiones su escasa disposición para proteger los derechos civiles cuando se trataba de temas relacionados con la "seguridad nacional". Tras los atentados del 11 de septiembre, Sandra Day O'Connor, juez del Tribunal Supremo, afirmó que "nuestros derechos civiles tendrían que verse reducidos con el fin de reforzar la seguridad nacional". ⁴¹²

La gran mayoría de las organizaciones de defensa de los derechos humanos y numerosos observadores o estudiosos de la política estadounidense coincidían

⁴¹⁰ GRAF, Alan. "Guerra y represión: la 'USA-Patriot Act' recorta los derechos civiles y ataca las libertades fundamentales en EEUU so pretexto de garantizar la 'seguridad nacional'", Independent Media Center, 11 de noviembre de 2001, Traduc. CSCAweb, en http://www.nodo50.org/cscagenda2001/ny_11-09-01/legis-EEUU_12-11-01.html Consultada el 13 de diciembre de 2012.

⁴¹¹ *Ídem.*

con esta crítica a la Ley Patriota, pero el Presidente Bush persistió en el endurecimiento de su visión la cual impuso al resto del mundo. El 28 de septiembre de 2001 había logrado que el Consejo de Seguridad de la ONU aprobara la resolución 1373⁴¹³ de combate al terrorismo y en su intervención en la Asamblea General, el 11 de septiembre de 2002, exigió a la comunidad internacional que se uniera a su causa y abrió el debate sobre el peligro de Irak señalando que este país en ese momento

continúa escondiendo mucha información sobre su programa nuclear, diseño de armas, infraestructuras, datos experimentales, y número de materiales nucleares y documentación de ayuda extranjera. Irak emplea científicos y técnicos con capacidad nuclear. Retiene su infraestructura física necesaria para construir armas nucleares. (...) además posee una fuerza de misiles SCUD que puede sobrepasar áreas superiores a los 150 kilómetros permitidos por Naciones Unidas. Trabajo en las pruebas de los lugares de producción indican que Irak está construyendo más misiles de largo alcance y que pueden producir muertes en masa a lo largo de la región.⁴¹⁴

Un año más tarde, en su primera presentación en la Asamblea General después de iniciada la intervención en Irak, el 23 de septiembre de 2003, el Presidente explica las “bondades” de las intervenciones en Irak y Afganistán y advierte sobre el peligro que representa la proliferación de las armas de destrucción masiva por parte de “regímenes delincuentes” que con ellas “estarán en condiciones de acudir al chantaje y crear el caos en regiones enteras.”⁴¹⁵

La presentación de la Estrategia de Seguridad de Estados Unidos en la primera administración de George W. Bush la realizó el 20 de septiembre de 2002. Manuel COMA hace una selección de los párrafos más destacados de ese

⁴¹² *Ídem*.

⁴¹³ Ver resolución completa en Consejo de Seguridad, Naciones Unidas, Resolución 1373, S/RES/1373, en www.un.org/es/sc/ctc/resources/1373.html Consultada el 27 de enero de 2013.

⁴¹⁴ “El discurso de George Bush ante la 57 Asamblea General de Naciones Unidas”, en *El País. Internacional*, 12 de septiembre de 2002, en http://internacional.elpais.com/internacional/2002/09/12/actualidad/1031781606_850215.html Consultada el 25 de enero de 2013.

⁴¹⁵ “Discurso completo del presidente George W. Bush ante la reciente Asamblea General ONU”, en *La Onda*, No. 155, Uruguay, 06 de octubre de 2003 en <http://www.laondadigital.com/laonda/LaOnda/101-200/155/a2.htm>

documento que da una especial atención al problema del terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y a la acción de los Estados “gamberros” o granujas (*rougue states*), al mismo tiempo que advierte sobre la decisión de Estados Unidos de abrogarse el derecho de emprender una guerra preventiva.⁴¹⁶ Entre los elementos principales destacan los siguientes:

En el cuarto párrafo aparece la primera mención *“Como cuestión de sentido común y autodefensa, América actuará contra tales amenazas emergentes [las de las “tecnologías peligrosas”] antes de que estén plenamente formadas...La historia juzgará con dureza a los que vieron venir el peligro y no actuaron. En el nuevo mundo la única senda de la seguridad es la senda de la acción.”*

Más adelante, en el tercer apartado o capítulo, dedicado específicamente a la lucha contra el terrorismo, se dice: *“Desbarataremos y destruiremos las organizaciones terroristas... identificando y destruyendo la amenaza antes de que alcance nuestras fronteras. Aunque USA se esforzará continuamente en contar con el apoyo de la comunidad internacional, no vacilaremos en actuar solos, si es necesario, para ejercer nuestro derecho a la autodefensa actuando anticipadamente (preemptively).”*

Hay que saltar al quinto capítulo, dedicado a la prevención de las armas de destrucción masiva, para volver a encontrar formulaciones similares: *“Tenemos que estar preparados para parar a los Estados granujas y sus clientes terroristas antes de que sean capaces de amenazar con o usar las armas de destrucción masiva contra Estados Unidos y nuestros aliados y amigos”... “Debemos disuadir y defender contra la amenaza antes de que se desencadene”... “Estados Unidos ya no puede basarse solamente en una postura reactiva...La incapacidad para disuadir a un atacante potencial, la inmediatez de las amenazas de hoy día, y la magnitud del daño potencial que las armas preferidas de nuestros adversarios podrían causar, no permiten esa opción. No podemos dejar que nuestros enemigos golpeen primero.”...“El solapamiento entre Estados que patrocinan el terror y los que buscan armas de destrucción masiva nos obliga a la acción.”... “Cuanto mayor*

⁴¹⁶ “Conviene aclarar el problema de traducción que supone la palabra inglesa *preemption* que, como se ha hecho ver por medio de los paréntesis, es la que la *Estrategia* usa en todo momento. El inglés distingue entre ese concepto y el de *prevention*. El español confunde ambos en ‘prevención’, ‘prevenir’, ‘preventivo’. En el primer caso se ataca primero para adelantarse a la segura agresión enemiga. En el segundo caso se toma la iniciativa porque el futuro el enemigo, si se decidiese a atacarnos, se encontraría en mejor posición que ahora. Se trata de arrebatarle esa ventaja que el futuro le deparará para no correr riesgos pero su agresión, en todo caso, no es inminente. Para mantener esa distinción en español se ha preferido para el primer significado la familia de palabras del sustantivo ‘anticipación’.” COMA, Manuel, *op. cit.*

es la amenaza mayor es el riesgo de la inacción y mayores son las razones para adoptar una acción anticipatoria...incluso si permanece la incertidumbre respecto al momento y lugar del ataque enemigo. Para adelantarse a o impedir (forestall or prevent) estos actos hostiles... Estados Unidos actuará, si es necesario, anticipadamente (preemptively).” “Estados Unidos no utilizará fuerza en todos los casos para adelantarse (to preempt) a las amenazas emergentes ni deben las naciones recurrir al ataque preventivo (use preemption) como un pretexto para la agresión. Sin embargo, en una época en la que los enemigos de la civilización buscan abierta y activamente las tecnologías más destructivas del mundo, Estados Unidos no puede permanecer ocioso mientras se forma el peligro. Procederemos siempre reflexivamente, sopesando las consecuencias de nuestras acciones.... El objetivo de nuestras acciones será siempre eliminar una amenaza específica a Estados Unidos o a nuestros aliados y amigos. Los motivos de nuestras acciones serán claros, la fuerza, medida y la causa, justa.”⁴¹⁷

Condoleezza RICE, quien fuera en ese momento su Asesora de Seguridad Nacional comenta la declarativa estratégica de Bush señalando que estaría basada en tres pilares: defender la paz oponiéndose e impidiendo “la violencia de los terroristas y de los regímenes proscritos”; mantener la paz mediante la promoción de “una era de buenas relaciones entre las grandes potencias del mundo” y ampliar las condiciones que la propicien con base en “la propagación de los beneficios de la libertad y de la prosperidad en el mundo.”⁴¹⁸ En la consecución de la seguridad se plantea trabajar con los “socios de la coalición de cada continente” empleando “todos los medios que disponemos, desde la diplomacia y una defensa mejor a la aplicación de la ley, actividades de inteligencia, cortando el financiamiento de los terroristas y, en caso necesario, la fuerza militar.”⁴¹⁹ Asimismo, advierte la aplicación de políticas de contención de disuasión pero introduciendo una estrategia de guerra defensiva para la cual requiere la participación de sus amigos y aliados, por lo que exhorta de manera explícita a los europeos a incrementar su capacidad militar, sobre todo porque el objetivo de salvaguardar el equilibrio de fuerzas que posibilite la libertad exige una participación compartida. Entre los países o regiones de los cuales espera

⁴¹⁷ *Ídem*. *Cursivas en el original*.

⁴¹⁸ RICE, Condoleezza, “Un equilibrio de fuerzas que favorezca la libertad”, *op. cit.*, p. 6.

colaboración, se mencionan a la OTAN, a sus vecinos del hemisferio occidental (en clara alusión a América Latina), a Japón y a los demás países asiáticos y africanos, asumiendo que todos ellos “comparten un amplio compromiso con la democracia, el estado de derecho, una economía basada en el mercado y un comercio abierto”, como es –necesariamente– el caso de Europa.⁴²⁰

Entre los medios para hacer corresponder la seguridad nacional de Estados Unidos con las condiciones de esa primera década del siglo XX, el presidente del Estado Mayor Conjunto anunció la consecución de un Comando Unificado y el establecimiento del Comando Norte de Estados Unidos (USNORTHCOM, por la abreviatura en inglés) que se instaló el 1 de octubre de ese año, con base en Peterson AFB, en Colorado Springs, Colorado –que se agregaba a los ya existentes Comando del Pacífico, el Europeo, el Comando Central, el Comando Sur⁴²¹– y que involucra a Canadá y a México.

En medio del ambiente así generado, Estados Unidos anunció el Programa de Defensa Antimisiles (BMDS (por sus siglas en inglés, *Ballistic Missile Defense System*) con la justificación de que se buscaba la defensa ante la amenaza de aquellos Estados que protegían al terrorismo.

Al respecto, es ingenuo pensar o sostener que la política de la disuasión progresiva y el programa del escudo antimisil de Estados Unidos estén dirigidos a los “Estados Gamberros” o para la lucha en contra el terrorismo internacional. Los principales “blancos” son Rusia y China.

La puesta en operación del BMDS requería anular el Tratado ABM, por lo que el gobierno estadounidense procede a denunciarlo, y en junio de 2002 se retiraría del mismo, sin apenas oposición rusa. A finales de 2004 se anunció el inicio de la operación del BMDS con el emplazamiento de interceptores en Alaska y California, Pero la implementación de este sistema también contemplaba a Europa para el emplazamiento de interceptores, por lo que en 2006, el Pentágono propuso la instalación de una “tercera pata” en Polonia que incluía el despliegue, entre 2011 y 2013, de 10 interceptores; además del

⁴¹⁹ *Ídem.*, p. 7.

⁴²⁰ *Ídem*

⁴²¹ MYERS, Richard B. “Las fuerzas militares de Estados Unidos: Visión mundial de paz y seguridad en el siglo XXI”, en Agenda de la política exterior de los Estados Unidos de América, Periódico electrónico del Departamento de Estados Unidos, Vol. 7, Núm. 4, diciembre de 2002, en <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/ijps1202.pdf> Consultada el 26 de enero de 2013.

establecimiento en la República Checa de un radar fijo de banda X y otro radar transportable en un país cerca de Irán, que nunca se identificó.⁴²²

En la presentación de la segunda expresión de su *National Security Strategy*, en marzo de 2006, después de que George W. Bush había renovado su mandato, el Presidente abre con la dramática frase “América está en guerra”⁴²³ Y continuaba: Esta es una estrategia de seguridad nacional requerida para tiempos de Guerra por el grave reto que enfrentamos –el auge del terrorismo alimentado por una ideología agresiva de odio y muerte, revelada al pueblo de América el 11 de septiembre de 2001. Esta estrategia refleja nuestra más solemne obligación: proteger la seguridad de (nuestro) pueblo.”⁴²⁴ Ahí, después de hacer un recuento de la política seguida en los cinco anteriores años reitera la necesidad de prevenir futuros ataques a su país⁴²⁵ y señala que la nueva estrategia se asentaba en dos pilares: el de “la promoción de la libertad, la justicia y la dignidad humana” y “la confrontación de los retos de nuestro tiempo liderando una creciente comunidad de democracias.”⁴²⁶

El análisis que algunos especialistas hacían sobre esta segunda Estrategia Nacional de George W. Bush.⁴²⁷ Sin embargo, entre las acciones a emprender para la consecución de sus objetivos, el Presidente reiteró las ideas centrales que

⁴²² PEÑA GUERRERO, Roberto, “La disuasión nuclear y su trascendencia histórica”, *op. cit.*,

⁴²³ Obviamente por América se refería a Estados Unidos. Puede verse el documento completo en: BUSH, George W. *The National Security Strategy of the United States of America*. The White House, Washington, D.C., marzo de 2006, en <http://rojoigualda.files.wordpress.com/2008/07/usnss06.pdf> Consultada el 27 de enero de 2013. Traducción libre.

⁴²⁴ *Idem.*

⁴²⁵ Henry KISSINGER, al revisar la Estrategia de Seguridad Nacional de George W. Bush de 2006 se detiene en el análisis de la guerra preventiva en el marco de la proliferación de armas de destrucción masiva y la posibilidad de que países “gobernados por regímenes autocráticos hostiles y que tengan precedentes de conducta internacional violenta” accedan a ella. En ese caso pone como condición que la guerra preventiva tenga un apoyo congresional amplio que asegure un apoyo público sólido y que sea “una política que permita que la fuerza preventiva que sustente el sistema internacional en la que las iniciativas estadounidenses sean una rara excepción y no la regla básica de la estrategia de Estados Unidos.” En KISSINGER, Henry, “The rules on Preventive Force”, *The Washington Post*, 9 de abril de 2006, en <http://www.henrykissinger.com/articles/wp040906.html> Traducción libre. Página consultada el 29 de enero de 2013.

⁴²⁶ *Idem.*

⁴²⁷ Ver GORDON, Philip H. “El fin de la revolución Bush”, en *Foreign Affairs*, octubre-diciembre de 2006, en Selección de Prensa Internacional, en http://www.uce.es/DEVERDAD/ARCHIVO_2006/21_06/DV021_06_02selecpremsa.html Consultada el 13 de diciembre de 2012.

venía manejando desde el inicio de su mandato. Así, dictaba que Estados Unidos deberá:

- Abanderar las aspiraciones de dignidad humana;
- Fortalecer las alianzas para derrotar al terrorismo internacional y trabajar para prevenir ataques en contra nuestra y de nuestros amigos;
- Trabajar con los demás para desactivar los conflictos regionales;
- Advertir a nuestros enemigos de sus amenazas a nosotros o a nuestros aliados con armas de destrucción masiva (WMD, por sus siglas en inglés);
- Lanzar una nueva era de desarrollo económico a través del libre mercado y comercio;
- Expandir el círculo de desarrollo a través de sociedades abiertas y la construcción de infraestructura de democracia;
- Desarrollar agendas para la acción cooperativa con otros centros principales del poder global;
- Transformar las instituciones de seguridad nacional de Estados Unidos que encaran los retos y las oportunidades del siglo XXI; y
- Tomar las oportunidades y confrontar los desafíos de la globalización.⁴²⁸

Félix ARTEAGA opina que este nuevo enunciado es continuista, incluso conservando la anterior estructura y capitulado. En él se reitera la idea de la acción preventiva aún en el caso de que se tenga que implementar de manera unilateral aunque se señala la preferencia por contar con la cooperación de terceros países y organizaciones internacionales para lo cual se propone emprender un esfuerzo de comunicación a fin de eludir el verse o sentirse aislados de cara al terrorismo internacional. “No obstante, la NSS de 2006 parece haber entendido que para que existan coaliciones de interés (*coalitions of the willing*), EEUU debe cultivar el deseo de participar en ellas y eso precisa una política de comunicación a la que se encamina la transformación de la diplomacia estadounidense. El Departamento de Estado ha puesto en marcha una estrategia para transformar el sistema diplomático –la denominada *transformational diplomacy*– que pretende conseguir esos objetivos mediante la reestructuración del Servicio Exterior para acentuar su interacción con los actores internacionales

⁴²⁸ BUSH, George W. The National Security Strategy... 2006, *op. cit.*

más relevantes y, desde luego, con el resto de las agencias y departamentos que intervienen en la seguridad nacional.⁴²⁹

En referencia a Europa, el tema presenta muchas singularidades que provocan que en las recientes décadas se haya suscitado un intenso debate entre especialistas, observadores europeos y del resto del mundo (principalmente occidental), así como políticos nacionales de la región y funcionarios de la cúpula de la misma Unión Europea. Por supuesto, se reconocer que “(la) La concepción de la seguridad regional de los países europeos, desplegada y enriquecida en el tiempo (...), ya sea como sujeto u objeto de seguridad, mantiene su centralidad en la estructura de la seguridad mundial.”⁴³⁰ Y no puede ser de otra manera puesto que su papel en el vórtice de la conflictividad internacional ha sido, en la últimas décadas, esencialmente central, sobre todo en lo que respecta a solución de controversias, resolución pacífica de conflictos, negociaciones entre partes en disputa y, sobre todo, en la construcción de un espacio de paz que se ha ido extendiendo, desde hace ya casi siete décadas, por todo el continente ampliado hasta donde ahora llegan sus fronteras (si es que se les puede delimitar con contundencia).

El análisis de la seguridad en Europa, que de entrada no es exactamente el mismo de la de la Unión Europea, es especialmente intrincado puesto que confluyen en esta política diferentes niveles como son el nacional, puesto que cada uno de los países a partir de su propia realidad, intereses, peso político y capacidades tiene su propia visión de seguridad que engarza con su particular sistema de defensa; el de la UE que aún está en proceso de maduración pero que es demandado (casi nos atreveríamos a decir añorado) por la comunidad internacional al reconocérsele a la Unión una legítima forma de contribuir al balance del poder en el mundo; el de la alianza atlántica, en donde está inmerso, desde los principios del siglo XX, Estados Unidos y después países no europeos;

⁴²⁹ ARTEAGA, Félix, “La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2006”, ARI No. 71/2006-22/06/2006, Real Instituto Elcano, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+71-2006 Consultada el 30 de enero de 2013.

y, de manera destacada, la seguridad internacional abanderada por la Organización de Naciones Unidas en la que la participación de los países europeos y de la UE es relevante. Por supuesto, en ese análisis se debe establecer la dualidad entre seguridad y defensa puesto que, como veremos más adelante, el inadecuado balance y correspondencia entre los dos elementos de la ecuación dificulta el establecimiento de una política coherente y viable.

Tenemos entonces que tal “centralidad se objetiviza hoy en día a partir del entramado de organizaciones europeas de seguridad, el cual trasciende los límites geográficos-espaciales marcados por cualquier atlas geográfico contemporáneo, al participar en dicho entramado países de América, como Estados Unidos y Canadá, en el marco de la Organización del Atlántico Norte (OTAN); unos localizados en la Transcaucasia, como Georgia, Azerbaijón y Armenia; y otros localizados en Asia Central, como Kazakistán, Uzbekistán, Turmenistán, Tadjikistán y Kirguistán, que son miembros de la Organización de Seguridad y Cooperación para Europa (OSCE).”⁴³¹ Tenemos así que en Europa existe un complejo interinstitucional que se constituye propiamente en una red (*net*) que implica la yuxtaposición de organizaciones integubernamentales multilaterales y nacionales que se proyectan más allá de los límites político-geográficos del continente lo que la conduce a la reformulación y constante replanteamiento de “la concepción de sus fronteras de seguridad, bajo el principio de la laxitud geopolítica que conlleva compromisos de un sistema de seguridad ampliado.”⁴³²

Sin embargo, de ese entramado en el que por acción u omisión se ve involucrada la casi totalidad de la comunidad internacional, dos actores se consideran como contrapartes indiscutibles en la construcción de un sistema de seguridad mundial, por lo que se plantea que, ante los retos que se levantan en el ambiente de la política de nuestros días:

⁴³⁰ PEÑA GUERRERO, Roberto, “La trascendencia internacional de la seguridad europea”, en ROY, Joaquín, *et. al.*, La Unión Europea y el TLCAN: integración regional comparada y relaciones mutuas, México, UNAM, 2004, p. 451.

⁴³¹ *Idem.*, pp. 458-459.

⁴³² *Idem.*, p. 459.

La estructura de la seguridad europea en los albores del siglo XXI sólo podrá construirse de manera efectiva y tendrá vialidad, en la medida en que Estados Unidos y Rusia participen en toda iniciativa que promueva y fortalezca dicha estructura. Es decir, en términos de *real politik* un esquema futuro de seguridad europea sin incorporar a esos dos países no sería un esquema viable, si se toman en cuenta las tendencias actuales de la correlación de fuerzas internacionales.⁴³³

La ubicación geopolítica de Europa la ubica, a lo largo del siglo XX y hasta nuestros días en medio de las dos grandes potencias hegemónicas que en la segunda mitad de esa centuria encabezaron la guerra fría con una amenaza latente de desembocar en un conflicto bélico que, todos los analistas coincidían, muy probablemente tendría como escenario objetivo el europeo. Los estrategas planteaban que la confrontación directa entre la URSS y Estados Unidos y la posibilidad de una tercera guerra mundial sólo era imaginable por la trasgresión de alguna de ellas de los límites definidos en Alemania por lo que el terreno necesariamente sería europeo.⁴³⁴ Aún muy avanzada la guerra fría, en lo que se conoció como su segunda etapa después de la distensión,⁴³⁵ “Edgar Morin en 1987, (...) señalaba que tras la instalación de los euromisiles (1983-1984) se ‘descubre de pronto que la amenaza termonuclear se está concentrando en Europa’. Y agrega, ‘en efecto, hoy en día es evidente que en caso de conflicto ambas superpotencias tendrían interés en enfrentarse en Europa, para poner así a salvo su propio territorio’.”⁴³⁶

Sin embargo, toda la historia europea desde la antigüedad y hasta la conclusión de la segunda guerra mundial muestra que sin ir más allá de sus fronteras el conflicto se ha producido en su entorno y las guerras que más costos han tenido para la humanidad y que han trascendido hasta convertirse en

⁴³³ *Idem.*, p. 452.

⁴³⁴ La confrontación entre la URSS y Estados Unidos fue la constante de la guerra fría pero se produjo en espacios geográficos externos –Asia, África o América Latina– con lo que los conflictos bélicos de la segunda mitad del siglo XX se catalogaron como “guerras periféricas”. Al respecto se recomienda el libro de José A. SILVA MICHELENA. *Política y bloques de poder. Crisis en el sistema mundial*. Siglo XXI Ed., México, 1976, 290 pp.

⁴³⁵ Con la invasión de la URSS a Afganistán en 1978 se abre una nueva etapa de la guerra fría. Con Leonid Brezhnev por la parte soviética y las sucesivas presidencias en Estados Unidos de Jimmy Carter, Ronald Reagan y George H.W. Bush., a quien le toca vivir el fin de ese periodo.

mundiales, se han producido de manera central en su entorno de donde se deduce que “la propia historia de las relaciones intereuropeas demuestra un complejo pero de inseguridad, ya que la constante ha sido la heterogeneidad, la polaridad y las rivalidades, con las consecuentes alianzas y contra-alianzas de países. Es sólo a partir de la Guerra Fría donde el proceso del entramado de organizaciones europeas de seguridad adquiere una presencia real y mayor viabilidad hacia una posible comunidad de seguridad.”⁴³⁷

Para entender el marco en que se mueve la concepción de seguridad en el caso de Europa los fundamentos que nos brindan el realismo político y el idealismo se nos revelan como inadecuados,⁴³⁸ aunque no se descartan para el análisis de los casos particulares de los Estados individuales, como por ejemplo Gran Bretaña, Francia o Alemania, por mencionar algunos aunque seguramente es válido para la totalidad. De tal manera que la institucionalización formal de una política europea de seguridad (o sea de la Unión Europea) se produce precisamente en medio del debate alrededor de la necesidad de replantear el concepto tradicional que se había venido aplicado consistentemente desde la guerra fría.

Así, se escrutan otras conceptualizaciones que sean compatibles con la filosofía que subyace en el proyecto europeo. Las que se han encontrado como más apropiadas son la de seguridad colectiva, la de seguridad compartida y la de seguridad global.

El concepto de seguridad colectiva implica una situación en la que distintos estados comparten condiciones similares y expectativas estables de relación pacífica entre ellos; esos Estados se encuentran relacionados de manera estructural de modo que se reproducen condiciones compatibles de estabilidad y

⁴³⁶ PEÑA GUERRERO, Roberto, “La trascendencia internacional de la seguridad europea”, *op. cit.*, p. 462. Citando a Edgar MORIN, *Pensar Europa*. Traduc. Beatriz E. ANASTASI DE LOMÉ, España, Gedisa, 1987, p. 137

⁴³⁷ PEÑA GUERRERO, Roberto, “La trascendencia internacional de la seguridad europea”, *op. cit.*, p. 455.

⁴³⁸ “En contra de los planteamientos realistas, la superación de las peligrosas y amenazadoras lógicas que sustentan ambas vertientes de la realidad internacional, no se produce mediante la acumulación de poder, y mucho menos del poder militar, si no a través de la penosa y difícil construcción de un sistema de seguridad internacional, en el que la seguridad colectiva, el desarme y las vías de solución pacífica de conflictos, constituyan los tres pilares básicos.” CALDUCH CERVERA, Rafael. *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Edit. CEURA, Madrid, 1993, en www.ucm.es/info/sdrelint/lib2cap8.pdf Consultada el 1 de enero de 2013.

seguridad. “La seguridad colectiva incluye valores comunes, semejanzas de expectativas en los intereses y promoción de instituciones internacionales. La seguridad colectiva está planteada con el fin de facilitar y promover la cooperación entre los estados para hacer frente a la situación de anarquía internacional y superar la carencia de una autoridad central supranacional.”⁴³⁹ En este sentido se puede entender como una manera de trascender el *self help* elevándolo a una situación intermedia en la cual ante una situación de anarquía internacional el Estado no se encuentra aislado en la procuración de su defensa.

La seguridad colectiva es una noción que goza ya de cierta tradición en el establecimiento de las alianzas de defensa. En su forma más actual se encuentra desde el periodo posterior a la primera guerra mundial y es común encontrar en los tratados que han dado vida a muchas de las alianzas político-militares. En la historia del siglo XX se han conformado varios sistemas regionales de seguridad colectiva y, aunque el ideal es que se llegue a conformar un “sistema de seguridad internacional” esta aspiración ha quedado como una quimera al constatarse que ni siquiera la ONU ha podido consolidar un ente de esas proporciones. Tal como se ha aplicado hasta ahora, se ha concretado como un sistema de estados (que pueden ubicarse en el ámbito regional⁴⁴⁰ o bilateral) establecido por medio de un tratado en el que se expresa el compromiso de auxiliar a cualquiera de los integrantes en caso de recibir una agresión externa, al mismo tiempo que se explicita la voluntad de renunciar al uso de la fuerza para la resolución de disputas entre los integrantes y en caso de infringirse este lineamiento, los demás aliados se comprometen a usarla en contra del infractor. Un sistema de esta naturaleza se asienta en “un complicado y dinámico equilibrio entre las decisiones políticas, las obligaciones jurídicas y las posibilidades militares, que aspira a dar una simultánea satisfacción a los contradictorios requerimientos de seguridad que formulan los Estados, de una parte, y los imperativos pacificadores de una sociedad

⁴³⁹ OROZCO, Gabriel, “El concepto de la seguridad...”, *op. cit.*, p. 172.

⁴⁴⁰ “La Sección de Seguridad Colectiva de la Carta de la OEA identifica el alcance de las cuestiones de seguridad al reconocer no solamente los ataques armados sino también “un acto de agresión que no constituya un ataque armado... o cualquier otro hecho o situación que pudiera poner en peligro la paz de América”. Indudablemente, el territorio de un estado es inviolable y la protección del propio territorio de una agresión es

internacional amenazada por el holocausto nuclear, de otra.”⁴⁴¹ Roberto PEÑA GUERRERO resume la esencia de la noción señalando que:

La seguridad colectiva es un concepto añejo que se sustenta en el principio de la participación de varios Estados en un esquema de defensa común para repeler cualquier acción contra alguno o algunos de sus miembros, ya sea que esta agresión provenga del interior o de la propia coalición o del exterior a ella. Pero, además, este concepto conlleva en su intención un elemento disuasivo sustancial, porque no se limita a la defensa común y repeler la agresión, sino también al acuerdo de castigar colectivamente al agresor a través de medidas coercitivas, ya sean económicas, políticas y, o militares.⁴⁴²

A diferencia de esta primera concepción de la seguridad, las otras dos no necesariamente están formalizadas en tratados o institucionalizadas en sistemas de defensa, el de seguridad compartida empezó a manejarse en la década de los sesenta, concretamente a partir de 1963 por lo que se ubica en la etapa de la distensión o *détente* que se extiende hasta 1979, es decir de la superación de la crisis de los misiles en Cuba a la intervención de las fuerzas soviéticas en Afganistán. En este sentido, la conmoción que se suscitó en el mundo ante la idea de que pudo haberse desencadenado una tercera guerra mundial esta vez con el muy probable recurso a las armas atómicas, se promovió la idea de compartir mecanismos de control y comunicación (p. ej., el teléfono rojo que conectaba a Washington y Moscú) sobre todo en casos de inminente alerta, es decir asegurar los “mínimos necesarios de confianza mutua”. Tenemos entonces que la seguridad compartida

Se sustenta en la idea de que en la era de las armas nucleares y demás armas de destrucción masiva (químicas y bacteriológicas) los Estados deben tener presente en sus políticas de seguridad nacional y, o regional esquemas flexibles de negociación y cooperación con sus ‘enemigos potenciales’, con el propósito expreso de promover acuerdos y tratados sobre control de armamentos y de desarme y construir, sobre esta base los mínimos necesarios de confianza mutua para solucionar sus diferencias por medios pacíficos. Así, se parte de que en la era

un problema de "seguridad". El concepto más amplio de seguridad abarca las agresiones realizadas por otros medios.” HARDING, James R., *op. cit.*

⁴⁴¹ CALDUCH CERVERA, Rafael. *Dinámica de la Sociedad...*, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁴² PEÑA GUERRERO, Roberto, “La trascendencia internacional de...”, *op. cit.*, p. 463.

nuclear la amenaza de una conflagración con armas de destrucción masiva impacta a todos los países (nucleares y no nucleares), la única medida práctica es trascender y erradicarla a través de mecanismos compartidos de seguridad (tratados bilaterales y multilaterales e instituciones regionales y mundiales).⁴⁴³

En el ámbito europeo se aprecia un considerable consenso respecto a la idea de constituir un 'sistema de seguridad cooperativa' entre ellos (puesto que el de seguridad colectiva funciona en el marco de la OTAN, que es la encargada de la defensa de los Estados miembros de la UE y no, como podría pensarse, la PESD), el cual permita encarar los retos y amenazas específicos de nuestros tiempos que desafían a la paz regional y mundial.

Un sistema de esta naturaleza "en los términos en que lo concibe Alexander WENDT, se sustenta en el principio de que los Estados se identifican positivamente entre ellos, de manera que la seguridad de cada uno es percibida como responsabilidad de todos. De ahí, que los intereses de la colectividad subsuman los intereses particulares, los cuales se definen, a su vez, en función de los intereses de la comunidad; así, los intereses nacionales son al mismo tiempo internacionales."⁴⁴⁴

De acuerdo a Antonio MARQUINA, a pesar de que se ha extendido la aplicación del concepto de seguridad cooperativa, no siempre se aplica con significados equivalentes e incluso se ha llegado a la situación en que se le utiliza como un lema que concita la idea de cambio en la política internacional. Así, él nos ofrece la definición que considera más cercana a la idea. "En *Global Engagement* el concepto fue redefinido (Nolan, 1994). Ahora la seguridad cooperativa:

Presupone fundamentalmente objetivos compatibles de seguridad y busca establecer una relación colaborativa más que confrontacional entre los establishment militares nacionales. La base para tales colaboraciones es aceptación mutua y apoyo para la defensa del territorio doméstico como un objetivo exclusivo nacional y la

⁴⁴³ *Idem.*, p. 464.

⁴⁴⁴ *Idem.*, pp. 467-468. Citando a Alexander WENDT, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", en *International Theory*, ed. por James Der Derian, USA, New York University Press, 1995, p. 138

subordinación de la proyección del poder a los límites del consenso internacional. Un acuerdo de seguridad cooperativa totalmente desarrollado que incorpore estos principios debería plantear y reforzar estándares apropiados para el tamaño, la concentración, la configuración técnica y las prácticas operacionales de las fuerzas desplegadas. El principal objetivo debe ser el reaseguramiento, como distinto de la contención y la disuasión.⁴⁴⁵

Además, señala que hay cinco presupuestos que son imprescindibles para que se logre llegar a consolidar un régimen apegado a esta noción: “1) regulación ofensiva, 2) restructuración defensiva, 3) transparencia mutua, y 4) integración funcional.”⁴⁴⁶ De tal manera, ante la posibilidad de que se genere una agresión organizada, con este tipo de colaboración se pretende consolidar la prevención de conflictos, el control de armas y la adopción de Medidas para la Construcción de la Confianza y la Seguridad (CSBM, por sus siglas en inglés), todo lo cual implica una alternativa distinta a las tradicionales ideas de balance de poder y preparación para la guerra sustentados por el realismo político que privilegia las acciones unilaterales. La derivación de los enfoques del institucionalismo neo-liberal recalcan la incidencia de las instituciones “en relaciones de seguridad al afectar los cálculos de los estados, dibujando preferencias y estrategias, introduciendo conformidad para establecer convenciones y normas y aún, en el largo plazo, alterando la manera como las sociedades ven sus intereses y los mandatos que los estados deben llevar en la política mundial.”⁴⁴⁷ Como ya se ha señalado antes, se parte de la confianza de que este tipo de políticas contribuye a la regulación de los intereses egoístas de los Estados.

Más recientemente, en el contexto de los cambios ocurridos en la sociedad internacional, se incorporan elementos importantes que no se habían considerado en las visiones tradicionales y cada vez más se habla de la idea de seguridad global,⁴⁴⁸ en la cual se parte del entendimiento de que es necesaria la adopción de un conjunto de normas que se constituyan en un

⁴⁴⁵ MARQUINA, Antonio. “From Cooperative Security to Security Partnership in the Mediterranean”, en Hans Günter Brauch, *et. al.*, (Eds.). Security and Environment in the Mediterranean Conceptualizing Security and Environmental Conflicts, Springer – Verlag, Berlín, 2003, p. 310.

⁴⁴⁶ *Idem.* Citando a la Brookings Institution.

⁴⁴⁷ *Idem.*, p. 311. Citando a Steinbruner 2000:2.

⁴⁴⁸ Ver HARDING, James R., “La seguridad global y hemisférica...”, *op. cit.*

avance en la respuesta al desafío a la seguridad más urgente del siglo XXI: preservar y extender el progreso realizado para proteger a los estados ante la amenaza de la guerra y, al mismo tiempo, hallar las vías para salvaguardar a la población contra amenazas internas de brutalización y grave privación, y para asegurar la integridad y viabilidad de los sistemas vitales del planeta de los que dependen todas las formas de vida. En resumen, la seguridad de la gente y la seguridad del planeta deberían ser objetivos de una política de seguridad global, junto con la seguridad de los estados. La seguridad global se refiere, entonces, a un sistema de seguridad que tenga como referente la gestión de los asuntos públicos mundiales, y que implique un replanteamiento de la seguridad colectiva enfocada hacia una comunidad global de principios y normas que promuevan prácticas comunes en el comportamiento internacional. En este sentido, la reestructuración del sistema internacional hacia una serie de problemas nuevos es fundamental para fomentar la seguridad global.⁴⁴⁹

En esta línea, se parte de la idea de que la consecución de la seguridad global sólo es posible mediante una adecuada amalgama del poder duro y el blando, con una estrategia que incorpore “los recursos e instrumentos de los tres poderes de la acción exterior: el poder militar (Defensa), la Diplomacia y la ayuda internacional (Desarrollo), las tres “Des”,⁴⁵⁰ En una visión holística, esta noción recupera los sustratos políticos y militares de los otros dos conceptos planteados añadiendo elementos económicos, medioambientales y sociales (humanitarios) de donde deriva una propuesta multidimensional, la cual

contempla cuatro esferas: La militar (renuncia a la guerra, desarme, suficiencia razonable y disolución de las alianzas); la política (derecho de autodeterminación nacional, confianza mutua y prevención del terrorismo internacional); la económica (fin de los embargos, bloqueos y sanciones económicas, arreglo justo de los problemas de la deuda y nuevo orden económico internacional); y la humanitaria (derechos humanos, con especial referencia a la libertad, a la emigración y a la erradicación del genocidio y el racismo).⁴⁵¹

La posibilidad de que los países europeos empiecen a dar un paso adelante en la formulación de una política exterior se presenta hasta 1986 cuando en el

⁴⁴⁹ OROZCO, Gabriel, “El concepto de la seguridad...”, *op. cit.*, pp. 173-174.

⁴⁵⁰ LABORIE IGLESIAS, Mario (TCol DEM), “La evolución del concepto de seguridad”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Documento marco del IEE, No. 05/2011, 9 pp. En www.ieee.es/.../DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf Consultada el 1 de enero de 2013.

preámbulo y en el Título III del Acta Única Europea se menciona por primera vez en un tratado constitutivo de la UE, aunque ya algunas voces habían advertido de la necesidad de que la UE diera un paso decidido en este renglón. “En el centro de estas reflexiones se revela la paradoja de la seguridad europea, la cual es planteada por Edgar Morin en los siguientes términos:

Si podemos tener la esperanza de edificar una federación europea, ésta sería orgánicamente pacífica, aunque dotada de sus propios medios de defensa y podríamos enfrentar con autonomía una amenaza que disminuiría en la misma proporción. De cualquier manera, en la fase histórica actual, no podemos hacer en plenitud una política de la autonomía sin elaborar antes la comunidad autónoma y no podemos en consecuencia, contemplar la posibilidad de prescindir de la cobertura norteamericana.”^{452]} (p. 462)

Pero es hasta el Tratado de Maastrich de 1993 cuando ya se establece formalmente la resolución de las partes a desarrollar una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Es interesante notar que la terminología que se usa en el *Título V. Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común* alude a la seguridad internacional a la que contribuirán los países mediante la base de la solidaridad mutua, la cooperación en el sector de armamento, mientras que se otorga a la defensa un estadio de definición progresiva, es decir que se deja su desarrollo para acciones posteriores. Es con el encuentro franco británico en Saint Malo, Francia, en 1998, cuando se aborda de manera decidida la necesidad de avanzar en una política de defensa que la Unión Europea formalizará a partir de la Cumbre de Colonia de 1999. Sin embargo, es hasta 2003 cuando el Alto Representante y Secretario General del Consejo, Javier Solana hace explícita la Estrategia de Seguridad Europea en un documento que llevaba por título “Una Europa Segura en un Mundo Mejor”,⁴⁵³ la cual fue aprobada en el Consejo Europeo de Bruselas, realizado el 12 y 13 de diciembre de 2003. Ese documento programático iniciaba con una afirmación contundente:

⁴⁵¹ PEÑA GUERRERO, Roberto, “La trascendencia internacional de la seguridad europea”, *op. cit.*, p. 466.

⁴⁵² *Ídem.*, p. 462. Citando a Edgar MORIN, *Pensar Europa*, Traduc. De Beatriz E. Anastasi de Lomé, España, Gedisa, 1987, p. 137.

⁴⁵³ SOLANA, Javier. “Una Europa segura en un mundo mejor.”

http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/bost/Una_Europa_segura_mundo_mejor.pdf

Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea.⁴⁵⁴

En él, después de hacer una serie de consideraciones sobre el momento histórico en que se enmarcaba la propuesta y una somera evaluación sobre el papel y el lugar que ocupan en el mundo la Unión Europea y Estados Unidos, pasa a definir las “Nuevas amenazas en las nuevas circunstancias de seguridad” las cuales se resumen en:

- **Terrorismo.** Resulta indispensable una acción europea concertada contra el terrorismo. Las causas del terrorismo, que pone vidas en peligro y atenta contra la apertura y la tolerancia de nuestras sociedades, son complejas y están relacionadas, en especial, con las presiones ejercidas por la modernización, la crisis cultural, social y política, y la enajenación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras.
- **Proliferación de armas de destrucción masiva.** La amenaza más importante está constituida potencialmente por la proliferación de las armas de destrucción masiva. Los tratados internacionales y los acuerdos sobre control de exportaciones permitieron en su tiempo retrasar esta proliferación, pero entramos en un nuevo y peligroso período. Así, los progresos realizados en el ámbito de las ciencias biológicas podrían contribuir a aumentar la potencia de las armas biológicas. El escenario más temible sería que un grupo terrorista adquiriera este tipo de armas, ya que de este modo un pequeño grupo de personas podría infligir daños de una amplitud que en el pasado sólo habría podido ser obra de Estados o ejércitos.
- **Conflictos regionales.** Pueden tener un impacto directo o indirecto en los intereses europeos, independientemente de su localización geográfica. Estos conflictos constituyen una amenaza para las minorías, las libertades fundamentales y los derechos humanos, y pueden conducir al extremismo y al terrorismo, y debilitar a los Estados.
- **Debilitamiento de los Estados.** La mala gestión de los asuntos públicos (corrupción, abuso de poder, debilidad de las instituciones e incumplimiento de la obligación de rendir cuentas) y los conflictos civiles corroen a los Estados desde dentro. Esta situación puede conducir al hundimiento de las instituciones oficiales: el Afganistán de los talibanes es un ejemplo conocido. El debilitamiento de los Estados es un fenómeno alarmante que mina la gobernanza mundial y contribuye a aumentar la inestabilidad regional.

⁴⁵⁴ *Ídem.*

• **Delincuencia organizada.** Europa constituye un objetivo de primer orden para la delincuencia organizada, que tiene una dimensión exterior importante: el tráfico de drogas, la trata de seres humanos o el tráfico de armas no se detienen en las fronteras de la Unión. Estos delitos a menudo se asocian con Estados debilitados: así, por ejemplo, los ingresos por tráfico de drogas han contribuido a debilitar las estructuras oficiales en varios países productores. La delincuencia organizada puede tener vínculos con el terrorismo y, en casos extremos, puede incluso llegar a dominar al Estado.⁴⁵⁵

A continuación se señalan los “Objetivos estratégicos de la Unión Europea” que la orientan en la promoción de su seguridad y sus valores:

- **Extensión de la zona de seguridad alrededor de Europa.** A partir de la geografía propia y de su contorno, se incluyen los retos que plantean las relaciones que se tienen con el Mediterráneo, el este de Europa, el Cáucaso y los Balcanes.
- **Consolidación del orden internacional.** Fortalecimiento del sistema multilateral, con base en la observancia del Derecho, haciendo especial énfasis en la ONU, la OTAN, la OMC, la Corte Penal Internacional y las organizaciones regionales como la ASEAN, el MECOSUR y la Unión Africana que se visualizan como socios importantes.⁴⁵⁶
- **Hacer frente a las amenazas.** La Unión sigue desarrollando su lucha a este respecto. Después del 11 de septiembre de 2001, la Unión reaccionó, por ejemplo, aprobando la orden de detención europea o iniciativas contra la financiación del terrorismo. La UE prosigue su política de lucha contra la proliferación de armas, en particular reforzando los tratados internacionales y sus disposiciones en materia de comprobación. La Unión contribuye asimismo a la solución de los conflictos regionales y a reforzar a los Estados que son víctimas de una situación de debilitamiento, ya que restablecer una buena gestión de los asuntos públicos permite promover la democracia y combatir la delincuencia organizada. Nuestro concepto tradicional de autodefensa (guerra fría) se basaba en la amenaza de una invasión; ante las nuevas amenazas, es en el extranjero donde se situará a menudo la primera línea defensiva, es decir, debemos estar dispuestos a actuar antes de que una crisis se produzca. A cada una de las nuevas amenazas es necesario oponer una combinación de medios de acción, y la Unión está particularmente bien equipada para responder a situaciones que presentan aspectos múltiples.
- **Construir la seguridad en los países vecinos.** Redunda en interés de la Unión que los países situados en sus fronteras exteriores estén

⁴⁵⁵ Síntesis presentada en “Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, [no publicada en el Diario Oficial] en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_es.htm

⁴⁵⁶ Síntesis elaborada con base en el documento original.

bien gobernados. La tarea debe ser promover al Este de la Unión y en las fronteras de la cuenca mediterránea, un conjunto de países bien gobernados con los que la Unión pueda mantener estrechas relaciones, basadas en la cooperación. La solución del conflicto entre Israel y los países árabes constituye una prioridad estratégica, ya que sin ella apenas habrá oportunidades de solucionar los otros problemas de Oriente Medio.

• **Basar el orden internacional en un multilateralismo eficaz.** La seguridad y la prosperidad dependen cada vez más de un sistema multilateral eficaz. La Unión persigue el objetivo de construir una sociedad internacional más fuerte, lograr instituciones internacionales (en particular la ONU, cuya Carta constituye el marco fundamental de las relaciones internacionales) que funcionen bien y un orden internacional basado en un conjunto de normas. La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo formado por Estados democráticos, y la política exterior de la Unión va encaminada en este sentido.⁴⁵⁷

Aunque se reconoce que la Unión Europea ha tenido apreciables logros en el afianzamiento de su coherencia y de su gestión de crisis, se plantean una serie de retos que se deben superar con la finalidad de la consolidación de su política exterior, como son:

• **Ser más activa en la prosecución de sus objetivos estratégicos:** se precisan políticas activas para hacer frente a las nuevas amenazas. La Unión debe desarrollar una cultura estratégica que pueda favorecer intervenciones en el lugar de origen del problema, rápidas y, si fuera necesario, enérgicas. Una UE que asuma mayores responsabilidades y que sea más activa tendrá más peso político.

• **Desarrollar sus capacidades:** acciones como la creación de una Agencia de Defensa van en la dirección de un refuerzo de las capacidades europeas. La Unión debe transformar a sus ejércitos en fuerzas aún más flexibles y móviles para hacer frente a las nuevas amenazas, y también reforzar su capacidad de movilizar los medios civiles necesarios en situaciones de crisis o posteriores a crisis, así como avanzar en un uso más coherente y coordinado de los recursos diplomáticos de los Estados miembros y de las instituciones de la UE.

• **Desarrollar políticas coherentes:** el objetivo consiste en agrupar los distintos instrumentos y medios de las políticas europeas: programas de ayuda europeos, Fondo Europeo de Desarrollo, capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos. La Unión debe desarrollar políticas coherentes, y los esfuerzos diplomáticos, junto con las políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente, deben perseguir los mismos objetivos.

⁴⁵⁷ Síntesis presentada en “Una Europa segura en...”, *op. cit.*

• **Cooperar con sus socios:** ni la Unión ni ningún Estado pueden encontrar actualmente por sí solos una respuesta a las amenazas a las que se enfrentan. La cooperación multilateral y las asociaciones bilaterales con otros protagonistas clave representan una necesidad y una prioridad para la Unión, siendo la relación transatlántica irremplazable a este respecto. La Unión debe también desarrollar estrechas relaciones con socios como Rusia, Japón, China, Canadá y la India.⁴⁵⁸

Es conveniente recordar que para ese momento la Unión Europea cuenta con 15 miembros, que será hasta 2004 cuando se integran Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa y en 2007 Bulgaria y Rumania, que ya se incorporan de hecho y de derecho a la PESC, la que sin embargo mantiene su carácter intergubernamental. De tal manera, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 sucede a la que en Estados Unidos se había formulado en 2002 y por lo tanto el contexto histórico en el que se enmarca está determinado por las secuelas de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la Cumbre de las Azores del 16 de marzo de 2003 y el inicio de la intervención en Iraq, a la que le suceden graves actos terroristas en Arabia Saudita, Marruecos (Casablanca), Bagdad (en contra de la sede de la ONU), Riad y Estambul.

El documento concluía con una *desiderata*:

Vivimos en un mundo con nuevos peligros pero también con nuevas oportunidades. Dado su potencial, si la Unión Europea pudiera llegar a ser un agente plenamente efectivo, contribuiría decisivamente a afrontar las amenazas y a hacer realidad las oportunidades. Una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo y más seguro.⁴⁵⁹

La Estrategia Europea de Seguridad en general fue bien recibida pues simbolizaba una toma de posición de cara al ambiente caldeado del primer quinquenio del siglo XXI. Sin embargo, también suscitó críticas que condujeron “a numerosos expertos a cuestionar que la EES de 2003 sea una verdadera estrategia de seguridad.

⁴⁵⁸ *Ídem.*

⁴⁵⁹ SOLANA, Javier. “Una Europa segura en un mundo mejor.”, *op. cit.*

Entre otros de prestigio, François Heisbourg (2004, pp. 27-39) porque la decisión del uso de la fuerza depende de los Estados miembros; Lawrence Freedman (2004, p. 14) por las diferencias de cultura estratégica entre ellos [3] y Mary Kaldor y Andrew Salmon (2006, p. 19-20) porque no explica cómo y por qué se usará la fuerza militar).⁴⁶⁰

Cinco años más tarde, por iniciativa de la Presidencia francesa se tomó la decisión de hacer una revisión de la Estrategia Europea de Seguridad, la cual se concretó en el *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad – Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, que se aprobó en Bruselas el 11 de diciembre de 2008.⁴⁶¹ Es interesante anotar que esta declaratoria sucede a la que George W. Bush había presentado en marzo de 2006, en medio de ese lapso se habían producido los atentados en la estación de Atocha en Madrid (11 de marzo de 2005) a la que le siguieron los de Londres (7 de julio de 2005). En el colofón de ese informe se advertía:

Hace cinco años, la EES definió una perspectiva sobre el modo en que la UE habría de constituir una fuerza en pro de un mundo más justo, más seguro y más unido. Hemos hecho grandes progresos en esa dirección. Sin embargo, el mundo cambia rápidamente en torno a nosotros, las amenazas evolucionan y el poder sufre vaivenes. Para construir una Europa segura en un mundo mejor, debemos hacer más por influir en los acontecimientos. Y debemos hacerlo ya.⁴⁶²

En el mencionado documento se hace explícito que no tiene la pretensión de sustituir la EES de 2003 sino tomar la oportunidad para hacer un balance de lo logrado y presentar propuestas que coadyuven a optimizar su aplicación. En el primer apartado se hace un recuento de los “Retos mundiales y principales amenazas”, entre los cuales se encuentran la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y la delincuencia organizada, la ciberseguridad,

⁴⁶⁰ Citados en ARTEAGA, Félix, “La estrategia Europea de Seguridad, cinco años después”, en *Revista de Prensa*, 22 de enero de 2009, en <http://www.almendron.com/tribuna/la-estrategia-europea-de-seguridad-cinco-anos-despues> Consultada el 28 de enero de 2013.

⁴⁶¹ *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad – Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, S407/08, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf Consultada el 28 de enero de 2013.

⁴⁶² *Ídem*.

la seguridad energética y el cambio climático. En el segundo se aborda el tema del “Afianzamiento de la estabilidad en Europa y otros sitios” en donde después de hacer un balance sobre la situación de los países y regiones colindantes con la UE se tratan los puntos de la relación entre seguridad y desarrollo, piratería y el problema de la comercialización ilegal de armas pequeñas y ligeras (APAL), municiones de racimo y minas terrestres. Por último, en el tercer apartado se analiza la situación de “Europa en un mundo cambiante”, con tres puntos principales: el logro de una Europa más eficaz y capaz, un mayor compromiso con los vecinos de la UE y el reforzamiento de las asociaciones para afianzar un multilateralismo más vigoroso.

Por su parte, el Parlamento Europeo en la revisión del Informe de 2008, en una Resolución dirigida al Consejo y a la Comisión, hizo un desglose muy concienzudo y detallado tanto del documento como de los temas colaterales que implica, anota en los puntos 28 a 31 que

(...) Sugiere que la EES se revise cada cinco años al comienzo de cada nuevo período legislativo de la Unión Europea;

Lamenta la relativa falta de progresos desde 2003 en el fortalecimiento de la cooperación de la Unión Europea en materia de defensa; reitera, por consiguiente, su petición de que se elabore un Libro Blanco sobre la seguridad y defensa europeas, como herramienta para iniciar un debate público amplio y para garantizar que la EES se aplica de una manera eficiente;

Lamenta que (...) la revisión de la EES no haya dado lugar a una nueva orientación estratégica, sino simplemente a informes que abordan preocupaciones políticas del día a día a medida que van surgiendo; (...)

y

Considera inadmisibles que solamente se haya celebrado un debate parlamentario limitado y que no haya habido ningún debate público antes de la aprobación del informe que proponía la revisión de la EES.⁴⁶³

⁴⁶³ Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de febrero de 2009, sobre la Estrategia Europea de Seguridad y la PESD (2008/2202(INI)), en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0075+0+DOC+XML+V0//ES> Consultada el 28 de enero de 2013.

Félix ARTEGA, en un análisis elaborado poco después de presentado el informe, planteaba que en la revisión de la EES no se había agregado ninguna novedad y que ante la circunstancia de que no había ninguna disposición explícita acerca de renovación periódica por parte del Consejo, se entiende que la Estrategia de 2003 seguía vigente.⁴⁶⁴

Lo que queda claro es que hasta la fecha no se ha elaborado una nueva Estrategia de Seguridad para la Unión Europea, mientras que en Estados Unidos, con el cambio de administración, el presidente Barack Obama dio a conocer el 10 de mayo de 2010 su propia Estrategia de Seguridad Nacional. Los cambios en el acervo institucional de la UE con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, aunados a un contexto internacional que ha cambiado sustancialmente desde 2003 a la fecha, no deja de ser un desacierto el que el Consejo, auxiliado por la Alta Representante para Política Exterior, haya desatendido la necesidad de actualizar su visión estratégica sobre seguridad.

Respecto a la base en la cual se sustenta la inserción de Europa en su conjunto en los temas políticos, esencialmente de seguridad y defensa, se plantea que el continente “inició el siglo XXI con un complejo interinstitucional de seguridad que promete un nuevo estadio de desarrollo de relaciones de cooperación y confianza, que se estima clave para la prevención y solución pacífica de los conflictos. Su estructura se caracteriza por una yuxtaposición de organizaciones intergubernamentales multilaterales, que trasciende los límites geográficos espaciales propiamente del subcontinente, al proyectase, por una parte, hacia América al incorporar a Estados Unidos y Canadá, y, por otra parte, hacia Asia Central, al incorporar a Kazakistán, Uzbekistán, Turkmenistán, Tadjikistán y Kirguistán.”⁴⁶⁵ El complejo interinstitucional de la seguridad europea se ha venido modificando en las décadas más recientes⁴⁶⁶ pero en la primera década del actual siglo, estaba compuesto por siete organizaciones intergubernamentales que agrupan en su totalidad a 55 Estados, todos ellos con

⁴⁶⁴ ARTEAGA, Félix, “La estrategia Europea de Seguridad, cinco...”, *op cit.*

⁴⁶⁵ PEÑA GUERRERO, Roberto, “La trascendencia internacional de la seguridad europea”, *op. cit.*, p. 468.

⁴⁶⁶ Uno de los cambios más trascendentales fue la disolución formal de la Unión Europea Occidental en junio de 2011.

membrecía en la Organización de Naciones Unidas; es decir, de los 191 Estados que integran la ONU, 29 por ciento forma parte del complejo mencionado.⁴⁶⁷

⁴⁶⁷ PEÑA GUERRERO, Roberto, “La trascendencia internacional de la seguridad europea”, *op. cit.*, p. 472.

3. El impacto del contexto internacional en la Unión Europea

La caracterización analítica de las relaciones internacionales en la primera década del siglo XXI se produce desde posturas de continuidad y cambio y con una marcada confluencia de enfoques y teorías que en la academia se muestran como excluyentes o enfrentadas pero que traducidas al ejercicio de la política están interactuando en diferentes ámbitos y escenarios en cada uno de los cuales puede notarse un mayor énfasis en algunos de los enfoques pero sin excluir a los otros.

Si tomamos como válida la esquematización del cuerpo de la teoría de Relaciones Internacionales en tres paradigmas principales,⁴⁶⁸ que han tenido un desarrollo y una presencia histórica desde que nuestra disciplina se consolidó como tal (el realismo, el idealismo, el liberalismo), de los cuales se desprenden teorías particulares en las que se enfatizan aspectos ontológicos y se desarrollan posturas epistemológicas más radicales que dan la impresión de que se trata de teorías “en pugna”,⁴⁶⁹ podemos notar la persistencia e incluso consolidación de esos paradigmas que se han visto obligados a reafirmarse y a revisarse en respuesta a las demandas de explicación de la multiplicidad de asuntos (la mayor parte de ellos retos o problemas en el sentido más preciso de las palabras) y de búsqueda de vías para enfrentarlos o manejarlos.

Desde mi punto de vista, la era de los “neos” (neo-realismo, neo-idealismo) ya está superada. Se trató de un lapso en que la academia –sobre todo la estadounidense– se enfrentó a una “nueva realidad” producto de la desintegración del bloque socialista, la desaparición de la Unión Soviética y el surgimiento de nuevas repúblicas que dan paso a la formación de jóvenes Estados que adoptan la economía de libre mercado y se incorporan al mundo como tales, con lo que se da paso a la discusión de la conformación de una “nueva sociedad internacional”.

⁴⁶⁸ Dos originales (el realismo y el idealismo), tres con la inclusión del llamado liberalismo que se corresponde con lo que KEOHANE denomina institucionalismo) y cuatro si consideramos al estructuralismo marxista o al neomarxismo. Los tres citados arriba corresponden a la visión central que ha predominado en la disciplina o lo que los autores anglo-sajones denominan “*main-stream*”.

⁴⁶⁹ Como las caracterizan DOUGHERTY, James E. y PFALTZGRAFF, Robert L., Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1993.

En ese lapso los académicos se enfrascaron en la discusión de los cambios que supuestamente estaban dando pie a la reconfiguración de la estructura internacional a partir de las consideraciones de que era evidente la presencia de múltiples y novedosos actores internacionales; se mostraba una ampliación de la agenda internacional con la inclusión de temas de carácter social y económico; y se acentuaba la interdependencia que incide tanto en los actores públicos como en los privados. Además, justo al finalizar la guerra fría se suponía que sobrevendría una era de paz y prosperidad que se construiría sobre las bases de la cooperación –a través del multilateralismo– puesto que los nuevos Estados que antes estaban sometidos a la hegemonía soviética facilitaban la expansión y extensión de la democracia en el mundo y “las democracias no luchan entre sí”.

Estos supuestos demostraron ser falsos o, por lo menos, relativos. Los nuevos actores internacionales no lo eran tanto, aunque si adaptaron algunas de sus acciones y fuerza de acuerdo al contexto de globalización,⁴⁷⁰ que no es sino una etapa más compleja del capitalismo en la que se amplían sus posibilidades pero también se agudizan sus contradicciones: desarrollo de la ciencia y la tecnología, expansión de las comunicaciones, influencia de los capitales, transformaciones monetarias, capital financiero e inversiones, junto con la concentración de la riqueza (México puede “presumir” de contar con el segundo millonario –probablemente ahora el primero– del mundo aunque lamente la existencia de más de 40 millones de pobres), la expansión y profundización de la pobreza, deterioro ambiental, incapacidad para enfrentar los desastres provocados por causas naturales, por mencionar sólo algunos.

En este momento hay un claro consenso en el sentido de que el Estado continúa siendo el actor principal y con las máximas capacidades. Sus atribuciones (como soberanía, monopolio legal y legítimo de la violencia, capacidad de declarar la guerra y concertar la paz, control del fisco, emisión de moneda) siguen esencialmente intocadas. No vamos a discutir ni a negar la existencia de otros actores, sólo insistimos en que para efectos de las relaciones

⁴⁷⁰ Dice Javier SOLANA: “De lo que no nos dimos cuenta entonces es de que la globalización no iba a traer automáticamente cambios políticos, que es lo que se esperaba.” SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets. *Reivindicación de la...*, *op. cit.*, p.74.

internacionales esas capacidades y esas atribuciones son requisito *sine qua non* para ejercer la máxima y definitiva influencia.

Con respecto a la agenda internacional, encontramos una diversificación que se deriva del hecho de que ahora se destacan problemas que han estado presentes, aunque con una atención relativa, a lo largo de la historia de la modernidad. Ciertamente que sus connotaciones son específicas para cada etapa de desarrollo de la humanidad por lo que no deben ser despreciados pues su importancia y sus dimensiones han adquirido una especial proporción e incidencia en el entorno natural y social del hombre y, eventualmente, pueden ser decisivos para su futuro, bienestar o, incluso, pervivencia. Entre los temas particulares de la actual agenda internacional podríamos mencionar, sin ser una lista exhaustiva: ecologismo, migración, religión vs laicismo, educación, género, derechos humanos, demografía, comunicaciones, tecnología, investigación y desarrollo, cultura (diversidad, artes, comercio, legislación, instituciones), además de que en el último quinquenio (desde 2008) se ha incluido la crisis económica (principalmente en sus connotaciones financieras, bursátiles e inmobiliarias) con la novedad de que en esta ocasión el vórtice está ubicado en los países desarrollados occidentales (Estados Unidos y Europa) con repercusiones en el resto del mundo..

Sin embargo, la esencia de las relaciones internacionales sigue siendo la guerra y la paz que, desde una perspectiva más abierta y comprehensiva, pueden visualizarse como conflicto y cooperación, por ello nos concentramos en las relaciones de carácter político, que se articulan a partir de la percepción que tienen los Estados sobre su seguridad y la necesidad de garantizarla con una defensa adecuada. De hecho, todos los temas de la agenda internacional mencionados arriba pueden y deben ser remitidos a su forma esencial que no es otra que la que hemos aceptado como la dicotomía básica de las relaciones internacionales, el equivalente de las ecuaciones básicas que se dan en las ciencias físicas o la economía. Lo interesante en el caso de relaciones internacionales es que en nuestra ecuación básica el orden de los factores **sí** altera el producto y dependiendo de la jerarquía y la posición que les dan cada uno de los enfoques a

los elementos de la ecuación (paz/guerra) se deriva en una postura idealista o realista.

Las vías de realización de la política internacional siguen siendo las estatistas y las multilaterales (como lo destacaron los fundadores o inspiradores de la disciplina: W. WILSON, E.H. CARR o H.J. MORGENTHAU). Y esto nos conduce de lleno a la praxis del pensamiento en relaciones internacionales, en donde notamos que la política concreta de cada Estado, de sus dirigentes o de los líderes mundiales se deriva de una concepción concreta que los lleva a elegir en la práctica la vía por la que encauzan sus acciones: en el primer decenio del siglo XXI se hizo evidente que la falta de acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Europea, dos actores de peso completo, se deriva de que el gobierno republicano de la primera potencia del mundo prefirió el unilateralismo, la acción militar y la imposición de su visión a la casi mayoría de los otros actores internacionales (sean Estados, organismos regionales o la máxima organización internacional). La Unión Europea prefirió avanzar por la alternativa de la negociación, la concertación y la búsqueda de consensos para reducir o manejar los conflictos internacionales, por la vía de la promoción de la cooperación, la aceptación de valores de libre mercado y la extensión de estándares jurídicos. Ambos participando en la “lucha por el poder”, en la competencia por ejercer influencia internacional y en la promoción de sus propios intereses políticos y económicos (comerciales, financieros, de capitales) pero, como diría Joseph S. NYE, uno prefiriendo ejercer el poder duro y la otra el blando. Así, aunque la esencia es coincidente (la lucha por el poder), las formas varían y eso puede marcar una diferencia muy importante.

Como sucedió en la segunda mitad del siglo XX la hegemonía internacional sigue ubicada en Estados Unidos, de donde se entiende que en muchos sentidos la política mundial sigue siendo *estadounocéntrica* y que algunos analistas subrayen la unipolaridad que es más impuesta que real puesto que la gran potencia todavía controla los resortes y los instrumentos para obligar al resto a alinearse a su visión. Por supuesto que esta intención no se materializa de manera inmediata y expedita; en algunos casos hemos sido testigos de la oposición o

reticencia para aceptar los designios estadounidenses y el mejor ejemplo de que esto desemboca en el disgusto de la súper potencia, que optó por radicalizar su postura y acendrar sus amenazas para obligar a las alianzas, fue la división que se produjo a la hora de decidir la invasión a Iraq.

Lo que los análisis de relaciones internacionales subrayan, basados en un paradigma que deriva en una teoría concreta, es la esencia de la complejidad, en donde los elementos primordiales –insistimos- son:

- la dualidad de la guerra y la paz,
- el papel de los actores (Estados y organismos gubernamentales) en su manejo a partir de una jerarquización en donde se distinguen, por su poder, a los líderes y a las potencias menores que se aglutinan o alinean aportando recursos, estilos y acciones que dan sentido único o específico a una acción de la política internacional,
- los procesos (políticas) a través de los cuales se concretan, en donde el estudio empírico ilustra sobre los escenarios, las acciones concretas, los instrumentos a través de los cuales se realizan, los protagonistas civiles o militares que las ejecutan, etc.,
- el contexto internacional caracterizado por la globalización, en donde encontramos la prevalencia de la reproducción del capital en los sectores terciario y cuaternario, principalmente concentrados en los servicios (ciencia y tecnología, comunicaciones, capital financiero y bursátil), lo que supone una etapa distinta del capitalismo, en la cual la industria (sector secundario) que predominó en la etapa anterior ya no es la principal forma de generación de la riqueza.

Evidentemente hay Temas de la política internacional y temas sociales y económicos que siempre, en última instancia, están vinculados o determinados por aquéllos. Cuando insistimos en la preeminencia de la guerra en relaciones internacionales estamos pensando en que su concreción no necesariamente implica el hecho de que realmente se desencadene un conflicto bélico que involucre a diversos actores poderosos estatales, sino que la mayor parte de ellos y otros de peso medio trabajan persistente, aunque más o menos silenciosamente, en su preparación para una eventualidad: tanto la economía de guerra, la

competencia armamentista, el desarrollo de tecnología bélica, la existencia de lo que una vez se llamó el complejo militar industrial, la asignación de importantes presupuestos para su sostenimiento, el comercio internacional de armas y, sobre todo, la elaboración y reelaboración de doctrinas y estrategias que las encauzan siguen siendo realidades incuestionables en las relaciones internacionales.

En materia militar la hegemonía estadounidense sigue siendo imbatible, tanto por alcances tecnológicos, por el *stock* armamentista, por sus capacidades en equipo terrestre, naval, aéreo y espacial, como por el tamaño de sus ejércitos. En lo referente a potencialidad atómica no cabe la menor duda de que Estados Unidos sigue teniendo la primacía pero no el monopolio. La existencia de un club atómico en el que participa un número reducido de países puede eventualmente ampliarse y aunque las noveles potencias no tendrán ni siquiera a mediano plazo la capacidad de competir o –mucho menos– alcanzar a aquélla, si la obligan a replantear sus estrategias y su concepción global puesto que su alcance, aunque corto, amenaza a aliados muy importantes de Estados Unidos: por ejemplo, Corea del Norte frente a Corea del Sur o Japón e Irán frente a Israel.

Pero en cuanto a las otras fuerzas no se puede decir lo mismo. Bajo el supuesto generalmente aceptado de que el potencial atómico es inaplicable o sea que su capacidad destructiva le otorga un valor disuasorio muy considerable pero inhibe su real uso, las potencias con aspiraciones a participar en la competencia armamentista y a sustentar en bases sólidas sus políticas de seguridad y defensa están haciendo inversiones importantes en otro tipo de fuerzas, como por ejemplo la naval, en donde sí pueden representar una competencia sólida e incluso una amenaza real a Estados Unidos. Así, Paul KENNEDY⁴⁷¹ advierte sobre la escasa atención que le están prestando las potencias occidentales al desarrollo de su potencial naval, lo cual proviene seguramente de una estrategia militar que incurre en el descuido. Estados Unidos y Rusia están limitándose al mantenimiento y conservación de sus flotas, Gran Bretaña padece un rezago que incluso la coloca por atrás de Francia, mientras que Alemania, Italia, España y Holanda se ven limitadas por cuestiones presupuestales. De otro lado, Corea del Sur está

⁴⁷¹ KENNEDY, Paul, “La ascensión y la caída de las marinas”, en El País, México, 11 de abril de 2007.

impulsando un “plan de 15 años para la expansión de su poderío naval en todas las dimensiones, incluida la militar.”⁴⁷² Japón posee una marina que “comprende 54 ‘buques de combate de superficie’, es decir, destructores y fragatas, buques equipados con cañones, misiles, torpedos y cargas de profundidad.”⁴⁷³ En el caso de China se empiezan a dar algunos pasos en el mismo sentido pero, dada su potencialidad económica y considerando sus planes, se hacen previsiones de gran envergadura, como la que presenta la Asociación de Armadores de Estados Unidos que afirma que “En 2010, la fuerza submarina de China tendrá casi el doble de tamaño que la flota submarina de Estados Unidos. Se prevé que la flota naval china, en su conjunto, sobrepase la dimensión de la estadounidense en 2015.”⁴⁷⁴ Como se puede ver, la competencia más fuerte para Estados Unidos se está proyectando en relación al control del Pacífico.

Pero, con todo, la unilateralidad militar (ejercida directamente, a través de la OTAN o incluso imponiéndola al Consejo de Seguridad de la ONU) sigue siendo determinante en el curso de la política internacional. La pretensión de hacer ostentación de ella, de fortalecerla y ponerla a prueba, de mostrar a los posibles enemigos (el “eje del mal”) de lo que es capaz o cualquier otra consideración similar –pues ya se demostró que en Iraq no existían las amenazas reales ya que no se encontraron las armas de destrucción masiva cuya supuesta existencia justificó la invasión y en Afganistán no se ha podido acabar con al Qaeda aunque se ha tenido como efecto negativo no previsto la extensión de las fuerzas o seguidores de Osama Bin Laden⁴⁷⁵ (ahora sí) a Iraq, al norte de África y probablemente a otros países árabes– han metido a las fuerzas aliadas, con superioridad numérica de las estadounidenses, en un callejón sin salida visible a corto plazo y a un escenario de horror en el que las víctimas de ambos bandos alcanzan todos los días un número que pasma al observador y, sobre todo, al público estadounidense y lo mismo les sucede a las fuerzas de la OTAN en

⁴⁷² *Ídem.*

⁴⁷³ *Ídem.*

⁴⁷⁴ Citado en *ídem.*

⁴⁷⁵ Fuera del periodo que estamos estudiando aquí, se produjo la muerte de Osama Bin Laden en condiciones cuestionadas por la comunidad internacional pero que el Presidente Barack Obama presentó como su mayor triunfo político en el primer periodo de su mandato.

Afganistán con la consecuente desmoralización de las tropas, la desesperación de las sociedades que obligaron a sus gobiernos a considerar, como en los casos de Gran Bretaña y España, la reducción de su participación o, incluso, el retiro.

Esta situación es la que concentró la atención de los teóricos y los analistas de relaciones internacionales en la primera década del siglo XXI. Especialmente en relación con la pregunta sobre cuál es el paradigma en el que la administración de George W. Bush y sus asesores y funcionarios neo-con se inspiraron o tomaron como guía.

La teoría de Relaciones Internacionales da forma e informa sobre el pensamiento de los intelectuales públicos que trasladan y diseminan las ideas académicas. En el verano de 2004, por ejemplo, dos importantes representantes del pensamiento conservador, el columnista Charles Krauthammer y el cientista político Francis Fukuyama chocaron en cuanto a las implicaciones de estos paradigmas conceptuales (el realismo y el liberalismo) en lo que respecta a la política de Estados Unidos en Iraq. En apoyo a la política hacia el Medio Oriente de la administración Bush, Krauthammer argumentaba por una amalgama asertiva entre liberalismo y realismo, que él llamó 'realismo democrático'. Fukuyama sostenía que la fe de Krauthammer en el uso de la fuerza y la confianza en el cambio democrático en Iraq le impedía ver la falta de legitimidad, un error que 'hiere tanto a la parte realista de nuestra agenda, al dañar nuestro poder actual, y a la porción idealista de la misma, al recortar nuestro papel como los impulsores de ciertas ideas y valores'.⁴⁷⁶

Los académicos y los intelectuales estadounidenses, tan acostumbrados a evaluar las administraciones de su gobierno en base a su perfil "realista" o "idealista", se encontraron totalmente desorientados puesto que el equipo neo conservador manejaba en el discurso elementos de un paradigma al tiempo que golpeaban otros que forman parte de la esencia de cada uno.

Desde mi punto de vista, los realistas más ortodoxos desaprobaron la política de George W. Bush principalmente porque dañaba el poder y el liderazgo de Estados Unidos en un mundo que, como dijo Joseph NYE hace algunos años,

⁴⁷⁶ SNYDER, Jack, "One World, Rival Theories", en *Foreign Affairs*, November/December 2004.

está necesitado de su guía.⁴⁷⁷ Es más, destacados pensadores de esta corriente expresaron abiertamente sus críticas, como Henry KISSINGER, Zbigniew BRZEZINSKI,⁴⁷⁸ Joseph NYE, quien reclamaba que la estrategia debía ser la de impulsar el poder blando (del que Estados Unidos tiene muchos recursos) en lugar del poder duro, e incluso el mismo FUKUYAMA, como ya lo demostramos en la cita anterior. Aún más, el mismo Hans J. MORGENTHAU en uno de sus seis principios del realismo político calificaba a la moral del Estado como distinta de la moral universal y señalaba que la primera se medía con base en el éxito para consolidar o ampliar el poder.⁴⁷⁹ Por lo tanto, así como se opuso a la guerra de Vietnam a la que calificó de inmoral, estoy segura de que evaluaría en los mismo términos a la guerra contra Iraq.

Tampoco el pensamiento liberal se reconocía en las políticas de Bush quien “ilumina la promoción de la democracia al mismo tiempo que da la espalda a las instituciones internacionales que los teóricos liberales encabezan.” Es más, “al mismo tiempo que destaca las virtudes de la democracia, la administración Bush ha mostrado muy poca paciencia ante las complejidades del pensamiento liberal —o para el énfasis del liberalismo en la importancia de las instituciones internacionales.”⁴⁸⁰

La principal crítica que le hacen los constructivistas o idealistas van en el sentido de que su intención de promover ideas, valores colectivos e identidades sociales que se reflejan en su discurso a favor de la democracia y la liberación de las sociedades se ensombrece ante la negación a participar en el Protocolo de Kioto o en la Corte Internacional de Justicia.

⁴⁷⁷ Ver NYE, Joseph S. Bound to lead: The Changing Nature of American Power. Harper Collins Publishers, 1990. Hay edición en español: La naturaleza cambiante del poder norteamericano. Traduc. Cristina Piña, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991, 245 pp.

⁴⁷⁸ Ver BRZEZINSKI, Zbigniew, “EE UU: el terrorismo y la cultura del miedo”, en EL País, México, 4 de abril de 2007.

⁴⁷⁹ En el cuarto principio del realismo político se afirma: “Mientras el individuo tiene el derecho moral de sacrificarse a sí mismo en defensa de este principio moral (la libertad), el Estado no tiene el derecho de permitir que su desaprobación moral a una determinada violación de la libertad interfiera en el resultado exitoso de una acción política inspirada en el principio moral de la supervivencia nacional.” MORGENTHAU, Hans J. Política entre las naciones. *Op. cit.*, p. 21.

⁴⁸⁰ SNYDER, Jack, *op. cit.* pp. 57 y 58.

En resumen, la política internacional de la administración republicana en la primera década del siglo XXI es un enigma (quizá por eso algunos analistas buscan explicación en las filiaciones esotéricas de Bush, lo que no es muy científico).

Se podría alegar que una administración del gobierno de Estados Unidos no necesariamente debe estar apegada a un paradigma específico de Relaciones Internacionales, pero de hecho así ha sido a lo largo de su historia o, por lo menos, desde que se decidió a participar abierta e “idealmente” (Wilson) o desde que se aceptó como una potencia (Truman). De todas maneras, tanto en la elaboración como en la evaluación de la política internacional, dentro y fuera del gobierno, o en la academia siguen participando seguidores de alguno de los paradigmas mencionados. La administración Bush podría ser un paréntesis desestabilizador o conmocionador de la política internacional de Estados Unidos, pero el hecho es que impuso una agenda que no se puede cerrar fácilmente y que los políticos no pueden ni podrán eludir, como lo ha constatado el nuevo Congreso con mayoría demócrata y como lo vive la siguiente administración que resultó de las elecciones de 2009 (la de Barack Obama).

En el conjunto de las relaciones internacionales quedan muchos temas, problemas y pendientes para discutir. Mi punto de vista es que, de una u otra forma, están determinados por el gran prolegómeno de la hegemonía en el mundo y la manera en que se está ejerciendo. Por lo tanto, también en su manejo podemos reconocer a alguno de los tres paradigmas dominantes.

Entre los temas que ocupan y preocupan a la sociedad internacional en la primera década del siglo XXI, están, en un listado rápido y necesariamente incompleto, el de la necesaria reforma de la Organización de Naciones Unidas; el futuro de la Unión Europea no sólo en lo que se refiere a su marco institucional⁴⁸¹ y a la readecuación de sus estructuras sino, sobre todo, en la consolidación de su Política Exterior y de Seguridad Común; la extensión de la democracia en América Latina y la elección de gobiernos de izquierda que preocupan sobre todo a los

⁴⁸¹ A pesar de que el Tratado de Lisboa recién entró en vigor en 2009, la crisis que está afectando a la Unión Europea y, de manera más contundente, a la zona euro, está provocando que analistas y políticos ya hablen de la necesidad de su reforma.

representantes del poder económico mundial; el recurrente calentamiento del conflicto entre Palestina e Israel que se extiende a la confrontación árabe-judía o el choque entre Islam y catolicismo; los conflictos que se perpetúan en África en una combinación muy compleja con problemas de salud, étnicos y medio ambientales; el ascenso de nuevos actores con voluntad de proyectarse como potencias económicas –y eventualmente políticas– como son China, India o Brasil; el papel que juega hoy Rusia en el “concierto internacional” que está fortaleciéndose al añadir a sus potencialidades la posesión de recursos energéticos muy demandados por sus vecinos tanto europeos como chinos.⁴⁸²

Para desentrañar estos y muchos más asuntos de las relaciones internacionales se requieren de entrada meticulosos estudios empíricos a los que después hay que darles sentido a través de teorías y conceptos analíticos para que al reintegrarlos logremos un enriquecimiento de la teoría de Relaciones Internacionales.

3.1. Interdependencia y globalización

Los cambios importantes que se dejaron sentir en la década de los setenta, que se expresaron de manera contundente en la crisis monetaria,⁴⁸³ la crisis social (movimientos estudiantiles de finales de los sesenta y principios de los setenta), la crisis energética,⁴⁸⁴ se produjeron de forma contemporánea a cambios en los procesos productivos, laborales, financieros e incluso tecnológicos que tuvieron un impacto mayor en el futuro inmediato, etc., que empezaron a definirse en los

⁴⁸² Para un análisis actualizado del papel de estos países, conocidos hoy como BRIC (BRICS si se incluye a Sudáfrica), se recomienda la lectura de: AÑORVE AÑORVE, Daniel, CID CAPETILLO, Ileana y GUTIÉRREZ DEL CID, Ana Teresa (Coords.). Los BRICS entre la multipolaridad y la unipolaridad en el siglo XXI. Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Guanajuato, México, 2012, 231 pp.

⁴⁸³ La que se produjo en la década de los 70 cuando Estados Unidos anunció la suspensión de la convertibilidad del dólar al oro.

⁴⁸⁴ En 1973 y en 1979 cuando los países árabes productores de petróleo incrementaron el precio del crudo hasta en 300% y declararon un embargo por las agresiones de Israel a Palestina. A continuación se creó la OPEP (Organización de países exportadores de petróleo) que incluía a dos latinoamericanos: Venezuela y Ecuador. La OPAEP aglutinaba a los países árabes.

ochenta y noventa provocando que la interdependencia compleja diera paso a la globalización.⁴⁸⁵

En las recientes tres décadas se ha venido insistiendo en la afirmación de que la sociedad internacional está creciente y consistentemente inmersa en una etapa del desarrollo del capitalismo a la que por consenso se le reconoce como *globalización*.⁴⁸⁶ Aunque se manejan diversas definiciones del término, principalmente dependiendo de la intención analítica del investigador, puede decirse –en términos generales– que

La globalización es conceptualizada como la creciente interconectividad e interdependencia entre pueblos a lo largo de todo el mundo y la intensificada conciencia del “mundo como un todo”. La globalización conecta a los individuos en una escala más expansiva en perspectiva y más comprimida temporalmente que nunca antes.⁴⁸⁷

En la identificación de los elementos que la han hecho posible predominan las visiones económicas que enfatizan la extensión y la intensidad de los flujos de inversiones, del comercio, de deslocalización de la producción, de las transformaciones radicales del trabajo, por supuesto reconociendo el importante papel que cumple el desarrollo tecnológico que ha sido posible debido a la revolución científica que muestra todos sus efectos en la física, la química, la ingeniería, la genómica, las ciencias de la naturaleza, la robótica,⁴⁸⁸ principal pero

⁴⁸⁵ “Conocida es la frase de Karl Marx: «Dadme el molino de viento y os daré la Edad Media». Parafraseándola, podríamos añadir: «Dadme la máquina de vapor y os daré la era industrial». O, aplicándola a la época contemporánea: «Dadme el ordenador y os daré la globalización».” RAMONET, Ignacio. *Guerras del siglo XXI*, op. cit., p. 80.

⁴⁸⁶ Aunque en la visión francesa se prefiere el término de “mundialización”, éste no ha sido generalmente aceptado y en otro trabajo sustentamos las ideas a partir de las cuales pensamos que es incorrecto su uso para identificar la etapa actual dado que ya es aplicado para referirnos a la primera etapa de la expansión del capitalismo. Ver CID CAPETILLO, Ileana. “Más sobre el debate acerca de la globalización”, en *Política y Cultura*, No. 15, Departamento de Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, México, primavera de 2001, pp. 71-88.

⁴⁸⁷ Nancy R. Buchan, et. al., “Globalization and human cooperation”. Editado por Elinor Ostrom, Indiana University, Bloomington, IN. 4138-4142, PNAS, 17 de marzo de 2009, vol. 16, No. 11 en www.pnas.org/cgi/dol/101073/pnas, 0809522106. Traducción libre.

⁴⁸⁸ Ya Arturo BONILLA advertía hace quince años que las innovaciones científico tecnológicas que en ese momento se promocionaban como esperanzadoras para el avance en el bienestar social, tenían como motivación y aplicación más destacada el crecimiento y renovación de las capacidades bélicas de las grandes potencias. En “La geopolítica de la revolución científico-técnica y la crisis actual”, en *Revista Universidad de México*, No. 562, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, noviembre de 1997, pp. 7-12. La robótica que iba a facilitar el trabajo en la industria y en el hogar también ha posibilitado la construcciones de los

no únicamente. Como hemos podido constatar en las ciencias sociales, la conceptualización del fenómeno se ha traducido en diferentes denominaciones, dependiendo del ámbito o sector que se privilegia como su causante (ya sea éste económico –comercial, productivo o financiero–, científico tecnológico, medioambiental o de comunicaciones). A las diferentes expresiones que surgieron en las primeras reflexiones sobre el tema, Octavio IANNI les llama ‘metáforas’.

Hay metáforas, así como expresiones descriptivas e interpretativas fundamentadas, que circulan combinadamente por la bibliografía social de la globalización: ‘economía mundo’, ‘sistema mundo’, ‘*shopping center* global’, ‘disneylandia global’, ‘nueva división internacional del trabajo’, ‘moneda global’, ‘ciudad global’, ‘capitalismo global’, ‘mundo sin fronteras’, ‘tecnocosmos’, ‘planeta Tierra’, ‘desterritorialización’, ‘miniaturización’, ‘hegemonía global’, ‘fin de la geografía’, ‘fin de la historia’ y otras. En parte, cada una de estas y otras formulaciones abre problemas específicos también pertinentes. Todas ellas suscitan ángulos diversos de análisis, y priorizan aspectos sociales, económicos, políticos, geográficos, históricos, geopolíticos, demográficos, culturales, religiosos, lingüísticos y otros.⁴⁸⁹

Acompañando a la visión economicista que ha predominado, la que sin duda ha contribuido a conocer mejor la intrínseca unidad y vinculación de los procesos económicos, es fácilmente identificable aquella perspectiva que ha abundado en la incidencia de los cambios revolucionarios producidos en las comunicaciones y en los transportes. Aunque podría alegarse que éstos sólo han sido posibles gracias a los elementos enunciados primero, especialmente la revolución científico-tecnológica, su naturaleza y sus efectos, con el objetivo de destacar su incidencia en la constitución de la globalización, se aprecian con más énfasis en un sentido social, haciendo de la comunicación un fenómeno con particularidades y connotaciones específicas. Evidentemente en el análisis de este rubro se destaca el fenómeno de las grandes corporaciones globales (desde CNN⁴⁹⁰ hasta PRISA)

drones que están suscitando tanto rechazo y cuestionamiento por sus implicaciones contrarias a la ética en la manera de hacer la guerra.

⁴⁸⁹ IANNI, Octavio. Teorías de la globalización. Traduc. Isabel Vericat Núñez, UNAM, Siglo XXI Ed., México, 1996, p. 5.

⁴⁹⁰ “La antigua secretaria de Estado del presidente Clinton, Madeleine Albright, ha llegado a afirmar, por ejemplo, que «la cadena CNN es el decimosexto miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas».”

que controlan el contenido de la información pero que también hacen posible su difusión de manera instantánea a todos los confines de la Tierra sin límites de horario y con enormes –aunque limitadas todavía a sectores importantes de la sociedad– posibilidades de acceso. A este fenómeno se refieren algunos analistas como “democratización de la información”, aunque otros abundan en la específica orientación tanto del contenido como de la manera en que se presentan las noticias y el acompañamiento de los editorialistas que inciden en la opinión pública, en beneficio de una visión propicia a los intereses que representan.

En el aspecto político, la globalización tiene como precedentes definitivos la interdependencia y la adopción del neoliberalismo que mediante una ola expansiva asumieron los gobiernos de los países con una tendencia a la unificación de políticas en todo el mundo, sobre todo a raíz de la integración del mundo ex socialista a la economía de mercado. Los discursos, los proyectos, las acciones de liberalización y privatización se unificaron con la decidida guía de los organismos económicos internacionales. Y con estos hechos se proclamó “el fin de la historia”.

La extensión de la globalización se ha visto coincidentemente acompañada por transformaciones en la política internacional que aunque han sido enunciadas con insistencia no podemos dejar de mencionarlas: la desintegración del mundo socialista redundó en un aumento cuantitativo de los miembros de la ONU; la onda democratizadora se expandió por todo el mundo y una de las regiones que entró en una era inédita fue precisamente América Latina hasta que se suscitó el extraño fenómeno del golpe de Estado en Honduras que por su singularidad marca un hito en el contexto regional, en la respuesta de la comunidad internacional y en la manera en que se “solucionó”; la ausencia de guerras internacionales acompañada de un permanente estado de conflictividad con localización interna, pero con resonancia internacional, en Estados azotados por la multiplicación de cruentos enfrentamientos armados por razones de etnicidad, de diferencias religiosas, de control territorial o de recursos, atrás de los cuales es

fácilmente perceptible la intromisión de intereses transnacionales que los alimentan con armamento y dinero para beneficiarse de la comercialización de minerales, hidrocarburos, maderas preciosas e incluso especies.⁴⁹¹

La sociedad internacional en la era de la globalización deriva sus capacidades pero también sus limitaciones del hecho de que sigue funcionando en un estado de anarquía en donde la gobernanza (término al cual se recurrió ante la conclusión de que no se puede aspirar a la constitución de un gobierno mundial) es limitada por el hecho de la persistencia del Estado como actor internacional eminente e irrenunciablemente *soberano*. Así, identificamos en la globalización las clásicas contradicciones del sistema wesfaliano: problemas mundiales (globales) de cara a posibilidades y decisiones nacionales de tal manera que aunque se cuenta con una avanzada red de instituciones internacionales, éstas tienen una capacidad de acción y decisión acotada por la voluntad soberana al interpretarlas, asumirlas y participar en su ejecución.

Concretamente en esta primera década del siglo XXI una paradoja que causa una creciente tensión en la sociedad internacional radica en el hecho de que, a pesar de las importantes transformaciones que se evidencian en la actualidad con respecto a etapas precedentes (más allá de distinciones seculares), la estructura internacional sigue teniendo como centro a las instituciones creadas para una realidad eminentemente distinta.

Entre las instituciones de carácter político destaca por su tamaño, complejidad y extensión la Organización de Naciones Unidas en cuyo espíritu está la promoción de la paz, de la cooperación y del desarrollo. Sin embargo, el incremento y diversificación de los problemas mundiales ha obligado a la organización internacional a crecer de manera desarticulada creando conferencias, programas y comisiones que acompañan a los organismos especializados originales pero con insuficiente comunicación, complementariedad, articulación y concertación con efectos que se evidencian, por ejemplo, en la creación de una enorme burocracia internacional, ineficiencia, duplicación de

⁴⁹¹ En este tema es importante revisar las contribuciones de Michael KLARE que dan cuenta de la información y análisis de las luchas que desata la ambición por acceder a dichos recursos.

esfuerzos y recursos y, finalmente, con resultados que no satisfacen totalmente a la sociedad.

En el coro de las instituciones económicas internacionales hoy en día perviven aquellas creadas en la segunda posguerra bajo el esquema de lo que se dio en llamar el “sistema de Bretton Woods”: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y una versión remodelada del GATT en la Organización Internacional de Comercio, a la que se arribó cuando el acuerdo de aranceles y comercio se mostró incapaz de atender a las realidades del intercambio comercial a principios de la década de los 90 cuando, todavía en el marco de la Ronda Uruguay, se percibe el incremento del comercio de servicios, las tensiones entre proteccionismo y liberalismo y la integración de bloques regionales, con lo que se complicaron las tensiones ya no sólo entre el norte y el sur sino incluso en aquellos países que superaban la etapa de industrialización avanzada para adentrarse en otra que básicamente encontraba en los servicios la posibilidad de acumulación de capital y la ampliación de su participación en el mercado mundial.⁴⁹²

El mercado se convierte en el escenario preferido de los discursos de los líderes a pesar de que los procesos políticos y sociales tenían su propia vigencia y dinámica. No hay que olvidar que la globalización tuvo como precedente fundamental la imposición del “pensamiento único” representado por el neoliberalismo que inicia con las políticas de la Primer Ministro Margaret Thatcher en Gran Bretaña y del presidente Ronald Reagan en Estados Unidos, con un sustento doctrinal desarrollado en el MIT de Massachusetts, cuyos economistas cuestionaron a John M. Keynes y rechazaron la intervención del Estado en la economía proponiendo el regreso a la mano invisible en la economía (la “sabiduría” del mercado, mediante la ley de la oferta y la demanda establecería el equilibrio), con lo que se extendieron las medidas de privatización, liberalización

⁴⁹² “A lo largo de los años noventa, el fenómeno de la globalización y el laxismo de los dirigentes políticos provocaron una profunda mutación del poder. Los auténticos dueños del mundo ya no son quienes ostentan la apariencia del poder político, sino quienes controlan los mercados financieros, los grupos mediáticos planetarios, las autopistas de la información, las industrias informáticas y las tecnologías genéticas.

del trabajo y apoyo abierto al empresariado prácticamente sin ningún tipo de control, supervisión o vigilancia (como lo está demostrando la crisis en los países europeos más afectados), con vistas a la proyección y expansión hacia el mercado mundial.

Los capitalistas aceptaron el fordismo mientras las tasas de beneficio fueron altas. Sin embargo, éstas alcanzaron su nivel más bajo a principios de los años 1980. La reducción de los salarios se convirtió en el punto de mira, y el fordismo fue desmantelado. Se entró entonces en una nueva era de globalización. Una globalización, ante todo, del salariado. Y es ahí donde hay una diferencia con la primera expansión capitalista del último tercio del siglo XIX, relativa a los intercambios comerciales. La segunda diferencia se refiere a la 'financiarización', no en cuanto a su amplitud, sino a su contenido: en el siglo XIX, los abundantes flujos mundiales de capital estaban constituidos principalmente por préstamos a los Estados, mientras que actualmente corresponden a accionistas, a fondos de inversión y a la imbricación entre finanzas y economía real.⁴⁹³

Independientemente de que reconocemos que el Estado, aún en el contexto de la globalización, sigue teniendo un protagonismo considerable que nos hace reconocer su primacía, en la acción internacional se ve acompañado por los organismos internacionales entre los cuales los de carácter económico adquieren un peso considerable, dada su capacidad de incidir en las políticas de los Estados al ser los que impulsan los dictados de la apertura económica y la liberalización de los mercados. Pero, obviamente, uno de los fenómenos que se remarcen en el nuevo contexto global es la presencia de actores no estatales que pretendidamente compiten con los hasta ahora considerados como tradicionales (el Estado y las OIG) y entre ellos el que ha demostrado la mayor capacidad para mutar y adaptarse a la nueva realidad global es la empresa transnacional. Y es que la interrelación de los factores, elementos y procesos globales le brindan a las empresas una capacidad de acción que se incrementa constantemente, con un desempeño absolutamente "liberal", pues al mismo tiempo en que se van

Bajo la supervisión de este consejo de vigilancia planetaria se ha establecido una especie de directorio mundial o gobierno real del mundo, cuyos cuatro actores principales son el FMI, el Banco Mundial, la OCDE y la OMC." RAMONET, Ignacio. *Guerras del siglo XXI*, op. cit., p. 145.

consolidando y son las promotoras de la revolución tecnológica –y por lo tanto del mercado– no se ha logrado construir un marco jurídico que regule su acción, a pesar de que concentran una parte muy considerable de la riqueza global, lo que les permite incidir en el poder político. Una de las condiciones que se ha señalado con insistencia es que el poder económico de las empresas transnacionales iguala o supera la riqueza de muchas naciones, como se muestra en el cuadro.

Cuadro 10

Poder de las ETN			
Ingresos y producto interior bruto en una muestra de ETN y países (a)			
Clasificación	Empresa	Ingresos en billones de \$ 1998	País (b) PIB aproximadamente equivalente
1	General Motors (Estados Unidos)	161.3	Dinamarca/Tailandia
10	Toyota (Japón)	99.7	Portugal/Malasia
20	Nissho Iwai (Japón)	67.7	Nueva Zelanda
30	AT&T (Estados Unidos)	53.5	República Checa
40	Mobil (Estados Unidos)	47.6	Algeria
50	Sears Roebuck (Estados Unidos)	41.3	Bangladesh
60	NEC (Japón)	37.2	Emiratos Árabes Unidos
70	Suez Lyonnaise des Eaux (Francia)	34.8	Rumania
80	Hypo Vereinsbank (Alemania)	31.8	Marruecos
90	Tomen (Japón)	30.9	Kuwait
100	Motorola (Estados Unidos)	29.4	Kuwait
150	Walt Disney (Estados Unidos)	22.9	Bielorrusia
200	Services Postaux Japonais (Japón)	18.8	Túnez
250	Albertson's (Estados Unidos)	16.0	Sri Lanka
300	Taisei (Japón)	13.8	Líbano
350	Goodyear (Estados Unidos)	12.6	Omán
400	Fuji Photo Film (Japón)	11.2	El Salvador
450	CSX (Estados Unidos)	9.9	Bulgaria
500	Northrop Grumman (Estados Unidos)	8.9	Zimbabwe
Las cinco primeras empresas (ingresos)		(c)708.9	
Los 100 países más pobre (PIB)		337.8	

Notas:

(a) Una comparación más exacta de los países y las empresas se basaría en el valor añadido y no en los ingresos de las empresas, pero son raras las que dan información sobre el valor añadido en sus informes anuales.

(b) Datos de 1997.

(c) General Motor, Daimler Chrysler, Ford Motors, revistas Wal-Mart y Mitsui

Fuente: Peter Utting, 2000 según *Fortune*, 1999 y el Banco Mundial 1999b, publicado en *Mains visibles: assumer la responsabilité du développement social*, UNRISD, Genève 2000.

Fuente: ÖZDEN, Malik. *Sociedades transnacionales y derechos humanos. Situación actual y desafíos de los debates de la ONU en torno a las "Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos"*, Programa Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo (CETIM), Berna, 2005, en <http://www.cetim.ch/es/documents/bro2-stn-A4-es.pdf> Consultada el 01 de marzo de 2013.

⁴⁹³ RAMONET, Ignacio (Director). *Le Monde diplomatique en español. El Atlas Geopolítico 2010*. Fundación Mondiplo, Madrid, p. 12.

La globalización, entonces, tiene como precedente insustituible al neoliberalismo, se parte del supuesto de que la apertura de la economías y su internacionalización provocará el salto a la siguiente etapa del capitalismo con posibilidades enormes de generación (no de reparto) de nueva riqueza asentada en el sector cuaternario de la economía (los servicios financieros y de comunicaciones con alta tecnología). La revolución consiste en que se da un paso adelante en la manera en que se acumula y se reproduce el capital (K) que ya ha dejado como subordinados a los sectores primario (la explotación de tierra, la extracción de minerales, la producción agrícola), secundario (la industria) y terciario (servicios tradicionales), infringiendo cambios radicales en la producción, el trabajo y la propiedad, que son las bases que definen en cada etapa a la economía en su conjunto.⁴⁹⁴

En el primer quinquenio del siglo XXI, la globalización alcanza su punto más alto y el futuro se presenta promisorio, incluso para economías periféricas que empiezan a despuntar presentando en la imagen del mundo una multipolaridad de carácter económico y en ellas los negocios del mundo desarrollado empiezan a encontrar (o abren) “nuevos nichos de oportunidad”. La globalización es apuntalada por las disposiciones políticas estatales (o su ausencia) y ensalzada en foros multilaterales informales, como el que se realiza anualmente en Davos, Suiza, pero el destinatario en última instancia es la empresa que se constituye en su objeto referente con virtudes, que se poseen o se alientan, como eficiencia, innovación y competitividad.

En los análisis sobre la sociedad internacional se empieza a medir la predisposición de los países para acoplarse a la globalización. Entre varias mediciones que han proliferado, *Ernst & Young* representa un caso ilustrativo del *ranking* del estado de mundo en materia de globalización (ver cuadro). Tomamos

⁴⁹⁴ “A medida que avance el siglo XXI, la nueva riqueza de las naciones se basará cada vez más en la materia gris, el saber, la información, la investigación y la capacidad de innovar, y no en la producción de materias primas. A este respecto, no es exagerado afirmar que, en esta era postindustrial, los tres factores tradicionales del poder —extensión del territorio, importancia demográfica y abundancia de materias primas— han dejado de constituir atributos envidiables para convertirse, paradójicamente, en graves desventajas.” RAMONET, Ignacio. *Guerras del siglo XXI*, *op. cit.*, p. 12.

como ejemplo el informe presentado en el año 2009 (que es con el que cerramos el periodo que estamos estudiando aquí), el cual se elaboró en el marco del Foro de Davos con sustento en “tres fuentes de investigación: un índice de globalización, elaborado por EIU (*The Economist Intelligence Unit*), que mide el grado de globalización obtenido por cada país en relación a su PIB; una encuesta a nivel mundial a 520 altos ejecutivos, llevada a cabo a finales de 2009; y un conjunto de entrevistas en profundidad realizadas a más de treinta altos ejecutivos y expertos de la más alta jerarquía.” Además de que hace un análisis sobre “la facilidad para el intercambio comercial de bienes y servicios, los movimientos financieros y de capitales, el intercambio de tecnologías e información, la movilidad laboral, así como la integración cultural.”⁴⁹⁵

Es interesante notar que en el año 2009, de los países que fueron objeto de medición,⁴⁹⁶ aquellos que habían sido pioneros en la “aperturización” y el impulso del neoliberalismo, como Estados Unidos, Reino Unido o Chile (caso paradigmático en América Latina) no ocupan los primeros lugares entre los más globalizados, pues se ubican respectivamente en los lugares 24, 15, y 27, mientras que se encuentran en el *top ten*, siete economías europeas, de las cuales seis son integrantes de la Unión Europea y los dos primeros lugares corresponden a las ciudades estado de Singapur y Hong Kong.

⁴⁹⁵ PIMENTEL, David Ricardo. “Índice de Globalización 2009 de Ernst & Young”, en OBSERVA-RD, en <http://observa-rd.ning.com/forum/topics/indice-de-globalizacion-2009> Consultada el 12 de febrero de 2013.

⁴⁹⁶ Los 60 más grandes de acuerdo a su Producto Nacional Bruto (GDP), según informa Ernst & Young.

Cuadro 11

Índice de globalización por países (2009)			
Overall	Country	2009 composite	1995 composite
1	Singapore	7.29	6.04
2	Hong Kong (SAR)	6.90	5.50
3	Ireland	6.87	5.08
4	Belgium	5.82	4.51
5	Sweden	5.77	4.00
6	Denmark	5.77	4.36
7	Switzerland	5.62	3.93
8	The Netherlands	5.45	4.62
9	Israel	5.16	4.67
10	Finland	5.14	3.76
11	Taiwan	4.90	3.90
12	Austria	4.88	4.38
13	Hungary	4.88	4.46
14	Canada	4.87	4.07
15	UK	4.76	4.11
16	Germany	4.71	3.83
17	Norway	4.59	3.57
18	Czech Republic	4.53	3.46
19	France	4.51	3.79
20	Australia	4.47	3.67
21	Spain	4.47	3.66
22	New Zealand	4.42	3.64
23	Slovakia	4.34	3.15
24	US	4.26	3.57
25	South Korea	4.17	2.76
26	Portugal	4.11	4.02
27	Chile	4.06	3.51
28	Bulgaria	4.03	3.52
29	Poland	4.02	2.96
30	Romania	4.00	2.65
31	Italy	3.96	3.50
32	Greece	3.90	3.64
33	Malaysia	3.89	3.93
34	Saudi Arabia	3.71	3.27
35	Philippines	3.67	3.00
36	Vietnam	3.62	2.73
37	Japan	3.57	2.65
38	Thailand	3.53	3.09
39	Mexico	3.50	2.98
40	China	3.41	2.69
41	Ukraine	3.41	2.42
42	Sri Lanka	3.35	3.27
43	Egypt	3.33	3.21
44	Colombia	3.33	2.96
45	Peru	3.24	2.88
46	India	3.14	2.50
47	Brazil	3.13	2.77
48	Argentina	3.08	3.15
49	Turkey	3.07	2.98
50	South Africa	3.04	2.69
51	Pakistan	3.02	2.55
52	Kazakhstan	2.97	2.39
53	Azerbaijan	2.86	3.03
54	Ecuador	2.79	2.64
55	Russia	2.77	2.51
56	Indonesia	2.70	2.85
57	Nigeria	2.65	2.63
58	Algeria	2.52	2.51
59	Venezuela	2.42	2.62
60	Iran	2.05	1.72

Fuente: "Redrawing the map: globalization and the changing world business. Globalization Index 2009 summary"

Pero la globalización conlleva paradojas o contradicciones que no se percibieron adecuadamente, empezando porque es un “fenómeno que conlleva en su esencia su propia negación, esto es, la fragmentación. La dicotomía globalización-fragmentación se ha manifestado de manera clara en los últimos quince años. Mientras que la globalización, apoyada en la democracia y el libre mercado, tiende hacia la integración, interdependencia, multilateralismo, universalismo y homogeneización, su contraparte, la fragmentación, provoca desintegración, unilateralismo, separatismo y heterogeneidad, cuyo sustento es la anarquía y el conflicto.”⁴⁹⁷ Lo primero que salta a la vista es el contraste entre una sociedad opulenta, cada vez más concentrada y reducida, frente a otra mayoritaria que oscila entre el bienestar en niveles medianos y la pobreza absoluta en el extremo.⁴⁹⁸ Los costos del neoliberalismo y de la globalización han sido cubiertos en casi todo el mundo por las clases medias, pues el efecto más tangible es la concentración de la riqueza.

La mercantilización generalizada se traduce en un formidable agravamiento de las desigualdades. Aunque la producción mundial de alimentos básicos equivale a más del 110% de las necesidades del planeta, treinta millones de personas siguen muriendo de hambre cada año y más de ochocientos millones sufren malnutrición.

En 1960, el 20% de los más ricos de la población mundial tenía unas rentas treinta veces superiores a las del 20% de los más pobres. Era una situación escandalosa, pero, lejos de mejorar, ha seguido agravándose: en la actualidad, las rentas de los ricos son, no treinta, sino ochenta y dos veces superiores a las de los pobres... De los seis

⁴⁹⁷ PEÑA GUERRERO, Roberto, “La seguridad mundial y los riesgos...”, *op. cit.*, p. 122.

⁴⁹⁸ “Otra evidencia: en la era del neoliberalismo, la supremacía geopolítica y el ejercicio de la hiperpotencia distan de garantizar un nivel de desarrollo humano satisfactorio a todos los ciudadanos. Entre los habitantes de un país tan rico como Estados Unidos, por ejemplo, hay treinta y dos millones de personas cuya esperanza de vida es inferior a sesenta años; cuarenta millones sin cobertura médica; cuarenta y cinco millones viviendo por debajo del umbral de la pobreza, y cincuenta y dos millones de analfabetos funcionales... De modo similar, en el seno de la opulenta Unión Europea, en el momento del nacimiento del euro, tenemos cincuenta millones de pobres y dieciocho millones de desempleados...”

A nivel mundial, la pobreza sigue siendo la regla y el bienestar, la excepción. Las desigualdades se han convertido en una de las características estructurales de nuestro tiempo. Y siguen agravándose y alejando a los ricos de los pobres cada vez más. Las doscientas veinticinco mayores fortunas del mundo representan un total de más de un billón de euros, o el equivalente a los ingresos anuales del 47% de las personas más pobres de la población mundial (¡dos mil quinientos millones de seres humanos!). Hoy por hoy, hay particulares más ricos que muchos estados: el patrimonio de las quince personas más ricas del planeta supera el producto interior bruto (PIB)⁴ total del conjunto de los países del África subsahariana...”. RAMONET, Ignacio, Guerras del siglo XXI, *op. cit.*, pp. 10-11.

mil millones de habitantes del planeta, apenas quinientos millones viven desahogadamente, mientras que cinco mil quinientos subsisten en condiciones precarias. El mundo ha perdido el rumbo.⁴⁹⁹

Sin embargo, la quimera de la globalización se disolvió cuando vino la crisis que hizo aún más evidentes esas contradicciones: en 2006 ya se hizo evidente el colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, que condujo en octubre de 2007 a la crisis de las hipotecas *subprime*, es decir aquellas que los bancos habían otorgado sin garantizar la posibilidad del pago.

Las repercusiones de la crisis hipotecaria comenzaron a manifestarse de manera extremadamente grave desde inicios de 2008, contagiándose primero al sistema financiero estadounidense, y después al internacional, teniendo como consecuencia una profunda crisis de liquidez, y causando, indirectamente, otros fenómenos económicos, como una crisis alimentaria global, diferentes derrumbes bursátiles (como la crisis bursátil de enero de 2008 y la crisis bursátil mundial de octubre de 2008) y, en conjunto, una crisis económica a escala internacional.⁵⁰⁰

Los primeros signos que desataron el pánico ante una situación que pronto se volvió incontrolable y expansiva se produjeron desde enero del mismo año, con el anuncio de Merrill Lynch (que pasó a ser una subsidiaria de Bank of America) y Citigroup anunciaron que estaban acumulando grandes pérdidas y, más tarde, el 17 de marzo cuando Bear Stearns, catalogado como el quinto banco importante, se encontraba al borde del colapso y era vendido a JP Morgan por US\$ 240 millones.⁵⁰¹ La ola de acontecimientos se desató como un tsunami ante la perplejidad del mundo. Así, se continuó

con el rescate de la principal empresa de seguros (American Insurance Group, AIG), la venta forzosa de los activos del principal banco de ahorro y crédito (Washington Mutual) y de uno de los bancos

⁴⁹⁹ RAMONET, Ignacio, *Las guerras del siglo...*, op. cit., pp. 8-9.

⁵⁰⁰ “La Crisis Financiera de 2008 USA”, en http://www.ahorre.com/dinero/comercio/finanzas/la_crisis_financiera_de_2008_usa/ Consultada el 6 de febrero de 2013.

⁵⁰¹ Ciencias Sociales Hoy – Weblog. Redacción de BBC Mundo, “La crisis financiera: una cronología (agosto 2007-septiembre 2008)”, en <http://aquevedo.wordpress.com/2008/09/23/la-crisis-financiera-internacional-una-cronologia-agosto-2007-septiembre-2008> Consultada el 6 de febrero de 2013.

comerciales más grandes (Wachovia; muchos otros, más pequeños, había venido quebrándose y han seguido haciéndolo desde entonces), y la transformación de los bancos de inversión aún independientes en *holdings* bancarios (Goldman Sachs y Morgan Stanley; el grupo financiero japonés Mitsubishi UFJ tomaría en octubre una quinta parte de la propiedad del segundo ellos), pasando de esta manera a supervisión de la Reserva Federal. El miércoles 17 y el jueves 18 de septiembre el sistema financiero de Estados Unidos estuvo a punto de un colapso total y se inició un período que se vino a llamar de “congelamiento” del crédito, que en su punto más crítico implicó la paralización del crédito interbancario y de la emisión de papeles comerciales de corto plazo. Durante esa semana se desencadenó también la secuencia de quiebras de bancos europeos, que no ha parado todavía (algunos británicos habían enfrentado dificultades desde antes).⁵⁰²

La medida del desastre se produjo con el anuncio, el 15 de septiembre de ese mismo 2008 de Lehman Brothers de que se declaraba en quiebra. Ahí sí ya se empezó a comparar la crisis con la que había afectado al mundo entre 1929 y 1933. En ambas ocasiones la crisis se produjo en el centro del capitalismo (Wall Streer y los centros financieros y bursátiles de las capitales occidentales) con la consiguiente afectación a las economías periféricas, incluso a aquellas que recientemente se habían presentado como ejemplo del bien hacer. Islandia en el mismo mes afrontó la quiebra de sus principales bancos que tenían una enorme deuda con países europeos, en especial Gran Bretaña y Holanda.

A finales de septiembre de 2008, se anunció que el banco Glitnir sería nacionalizado. Una semana después, se entregó el control de Landsbanki y Glitnir a los receptores nombrados por la Autoridad de Supervisión Financiera (FME). Poco después, la misma organización declaraba también en suspensión de pagos el mayor banco de Islandia, el Kaupthing.⁵⁰³

Cabe señalar un dato que causó asombro por su desproporción de acuerdo al cual la deuda externa de Islandia ascendía en coronas al equivalente de €50,000

⁵⁰² OCAMPO, José Antonio, “la Crisis financiera mundial y su impacto sobre América Latina”, ensayo elaborado para el proyecto del PNUD sobre “Estado, democracia y mercado: Informe regional sobre la democracia en América Latina”, p. 9, en http://www.corporacionescenarios.org/zav_admin/spaw/uploads/files/La%20crisis%20financiera%20mundial%20y%20su%20impacto%20sobre%20LA-Ocampo.pdf

millones, mientras que su producto nacional bruto ascendía a €8,500 millones. Lo interesante del caso islandés es que ante la bancarrota la vía que se adoptó, después de la caída del gobierno y la formación de una coalición del Partido socialdemócrata y la Izquierda Verde, “se estableció una comisión parlamentaria encargada de establecer responsabilidades por la crisis, y se elaboró una nueva constitución mediante un proceso novedoso de consulta ciudadana basado en métodos estadísticos y una deliberación digital pionera.”⁵⁰³ Se rechazó la opción de rescatar los bancos que fueron nacionalizados y, además, se procesaron aquellas personas, funcionarios públicos y bancarios considerados como responsables.

Otros países de Europa fueron igualmente afectados por la crisis, ahí están los casos de Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España que, al igual que Estados Unidos siguen resintiendo los efectos graves, con la salvedad de que este último tiene siempre la salida de manipular su moneda mientras que los otros están condicionados a las disposiciones de la Unión Europea para la zona euro.

Por otra parte, aunque las economías menos desarrolladas no están involucradas en la causalidad de la crisis, también se han visto afectadas a consecuencia del contagio y de la reducción de remesas, la contracción de las transacciones comerciales y la disminución en los flujos internacionales de capital.⁵⁰⁵ Además, las medidas de austeridad que se están imponiendo han impactado los programas de cooperación, de ayuda al desarrollo, de intercambios académicos, y el desempleo que afecta a las economías europeas obligan al retorno de los inmigrantes e incluso a la migración de sus nacionales con el agravante de que se está estimulando la fuga de cerebros.

Volviendo al tema general de la globalización, Barry Buzán señala que se han generado tres impresiones respecto a lo que es la globalización. La primera consiste en señalar que se han tornado más grandes, veloces e intensos “el nivel

⁵⁰³ Piedadsn, “Solución islandesa ante la crisis (2008-2009)”, en <http://piedadsn.wordpress.com/2012/06/17/islandia-2007-6> Consultada el 6 de febrero de 2013.

⁵⁰⁴ AYUSO, Miguel, “No a los bancos, el modelo islandés para salir de la crisis”, en Positivo, <http://enpositivo.com/2012/03/no-a-los-bancos-el-modelo-islandes-para-salir-de-la-crisis> Consultada el 6 de febrero de 2013.

de interacción y la actividad de la esfera humana” así como el efecto que produce en el “resto de la ecosfera”; la segunda asume que hay un predominio de lo económico en las relaciones internacionales, con lo que ha ocupado el lugar de la guerra como motor que mueve a los Estados en la política internacional”; y, finalmente, la tercera de acuerdo al autor, es que tanto en su actividad como en sus efectos se denota la trascendencia más allá del “marco territorial del Estado”.⁵⁰⁶ Hay muchos argumentos para sustentar estas apreciaciones.

La liberalización del comercio y las finanzas implican que las fronteras estatales son ahora hoyos institucionalizados en ellas y que las empresas se han vuelto actores globales casi independientes. La existencia de una economía global además de una muy desigual distribución de la riqueza y el bienestar, crean una dinámica de migración en todo el sistema que los Estados encuentran difícil de controlar a un costo aceptable. El internet le permite a la gente conectarse, acceder a la información y organizarse a nivel mundial. Esto empodera tanto a la sociedad civil global (caridad, grupos de presión) como a la sociedad global incivil (criminales, terroristas), aunque esos grupos son ‘civiles’ y que ‘incivil’ es por supuesto impugnado calurosamente. La contaminación no sólo tiene consecuencias locales sino también globales que están más allá de la capacidad de los Estados individuales asumir.⁵⁰⁷

Pero la crisis demuestra que es el Estado el único que cuenta con los mecanismos para regular y restablecer las condiciones económicas en época de crisis. Por lo menos es lo que estamos viendo en la que afecta al capitalismo desde 2008 a la fecha. Las entidades privadas, el empresariado, la clase económica incurre en excesos que desestabilizan al sistema y es el Estado el que tiene que rescatarlos con el fin de evitar el colapso pero es la sociedad la que termina pagando los costos.

“Ian Clark señala, respecto al tema de la presencia del Estado en la globalización que ‘los estados, al mismo tiempo, actúan para mitigar los efectos de la globalización y, aunque disparejamente, se reconstituyen a sí mismo para adecuarse al nuevo mundo que ellos han ayudado a crear. *La globalización es lo que los estados han hecho de ella, pero*

⁵⁰⁵ Cfr., OCAMPO, José Antonio, *op. cit.*

⁵⁰⁶ BUZAN, Barry, “What is national security in the age of globalization?”, *op. cit.*

⁵⁰⁷ *Idem.*

también tienen que pagar el precio. Tal dinámica política, con su potencial de retiro y reversa, es altamente impredecible en sus manifestaciones futuras. Lo cual es válido para la visible volatilidad dentro de los estados individuales como dentro de grupos de estados, tales como los que son visualizados como los ‘perdedores’ en el Sur.”⁵⁰⁸

Aunque podríamos apuntar que en la etapa actual el Sur se refiere al del continente europeo.

Es cierto, como dice Barry BUZAN que la globalización ha dado una nueva connotación al nivel del sistema sobre el de las unidades pero, en este momento, no podemos afirmar que se haya producido un cambio estructural. Por supuesto podemos constatar que “todos los estados se ven afectados por la dinámica de la globalización. En cierto modo, se trata de una segunda revolución capitalista. La globalización económica se extiende a los rincones más apartados del planeta soslayando tanto la independencia de los pueblos como la diversidad de los regímenes políticos.”⁵⁰⁹ Pero, lo que vemos es que todavía el margen de acción de las unidades es muy apreciable y quizá el mejor ejemplo lo tenemos en el dilema de la supranacionalidad y el intergubernamentalismo en la Unión Europea.

3. 2. Persistencia del conflicto y de la violencia: paz y guerra.

La presencia y manifestaciones del conflicto político social violento en la sociedad internacional de principios del siglo XXI son muy variadas y complicadas, la mayor parte de esos conflictos tienen raíces históricas más o menos lejanas y eso dificulta su resolución, algunas están latentes y no han generalizado su explosividad, aunque tienen un potencial muy fuerte, algunos tienen orígenes eminentemente internos y se proyectan a sus vecinos o incluso a regiones más lejanas, son muchos los casos de conflicto permanente mientras que hay otros que se desatan esporádica o coyunturalmente, algunos son generados socialmente por los grupos o poblaciones con identidades particulares mientras que otros son eminentemente políticos y son alentados o azuzados por gobiernos o por grupos políticos con intereses propios. Lo normal es que los conflictos no

⁵⁰⁸ CLARK, Ian. *Globalization and International Relations Theory*. Oxford University Press, Nueva York, 1968, p. 168 (Traducción libre), citado en CID CAPETILLO, Ileana, “Más sobre el debate...”, *op. cit.*

sean “unicausales”, es más común encontrar la confluencia de múltiples causas que se enredan de tal manera compleja que es difícil decir con certeza cuál es el elemento central que lo provoca. La *Ecola de cultura de pau* clasifica a los conflictos, en: **“1) con relación al poder político** (donde se observan las dificultades en la alternancia de poder, la fragilidad del sistema democrático y la lucha, en definitiva, por dicho poder); **2) con relación al binomio autonomía-independencia**, lo que implica la existencia de grupos minoritarios (o mayoritarios en algunos casos) con reclamaciones y aspiraciones de poder político a partir de afirmaciones identitarias no satisfechas; y **3) con relación a los recursos, el territorio y la población** (enfrentamientos de carácter intercomunitario, disputas por el control de los recursos naturales, debido a la marginación regional o colonización demográfica de una comunidad respecto a otra). En la mayoría de los casos, no obstante, estas causas no se presentan de manera aislada sino interrelacionadas.”⁵¹⁰

En una primera aproximación parecería que las zonas calientes del planeta tienden a concentrarse en Europa central y oriental, en el Medio Oriente, en África y en ciertas regiones de Asia. Pero, si observamos la radiografía de los conflictos que elaboran distintas organizaciones internacionales atendiendo a temas específicos, nos daremos cuenta de que los conflictos están presentes prácticamente en todo el mundo. Para guiar el análisis, es conveniente recuperar la definición que ofrece la *Ecola de cultura de pau*, que “considera conflicto armado todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares e irregulares de diversa índole que, organizados y usando armas u otros medios de destrucción, provocan más de 100 víctimas en un año. La consideración de conflicto armado en función del número de víctimas contempla otros factores tales como la población total del país y el alcance geográfico del conflicto armado, así como del nivel de destrucción generado y los desplazamientos forzados de población que conlleva.”⁵¹¹

⁵⁰⁹ RAMONET, Ignacio. *Guerras del siglo XXI*, op. cit., p. 7.

⁵¹⁰ CAÑADAS FRANCESCH, María, et. al., *Alerta 2007. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Ecola de Cultura de Pau, Icaria, Editorial, Barcelona, 2007, p. 16.

⁵¹¹ *Idem.*, p. 15.

- **Conflictos por razones de etnicidad**

“A principios de la década de 1990, la violencia en la antigua Yugoslavia, en Cachemira y en África Central hizo que la comunidad mundial se concentrara en la prevención de conflictos étnicos e intercomunitarios.”⁵¹²

En el caso de las repúblicas que surgieron de la desintegración de la Unión Soviética y de Yugoslavia se suscitaron seis conflictos en las ex repúblicas soviéticas y cinco entre los países que antes mantuvo unificados Josip Broz “Tito”. Las que ahí se padecieron se convirtieron en símbolo por excelencia de las “guerras étnicas” que desde hace dos décadas preocupan a la comunidad internacional. Sin embargo, en un análisis posterior al fragor de los acontecimientos y una vez que el panorama se ha clarificado se encuentra que “en casi todas estas batallas se enfrentaron gobiernos recién independizados con separatistas territoriales, pero todos estos conflictos fueron productos de una gama de causas diferentes: el desplome de las federaciones, el fin del autoritarismo, el resurgimiento de viejas querellas, la intromisión de potencias extranjeras, la demagogia política y –algo que es un catalizador importante de la violencia organizada en todas partes– el ubicuo crimen organizado.”⁵¹³

Efectivamente, en todos esos conflictos salió a relucir como factor más evidente el que la zona se caracteriza por ser un mosaico étnico, de naciones que se consideran distintas entre sí por razones de raza, idioma, cultura y, que además, arrastran un bagaje histórico en el que se entrelazan dos factores: la intromisión y/o dominación de los grandes imperios y la lucha secular de los propios pueblos por definir su propia personalidad en un territorio que consideran suyo y con un gobierno que los represente directamente. Sin embargo, algunos

⁵¹² KLARE, Michael, “Relaciones Internacionales: la nueva geografía de los conflictos internacionales”, en *Ciudad Política*, 4 de enero de 2003, en <http://ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=82>, consultada en julio de 2007. Una versión más amplia de este artículo se encuentra en “La nueva geografía de los conflictos internacionales”, en *Foreign Affairs en Español*. Vol. 1, núm. 2, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, verano de 2001, pp. 151-165.

⁵¹³ KING, Charles, “El mito de la guerra étnica”, en *Foreign Affairs en Español*. Vol. 2, núm. 1, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, primavera de 2002, p. 247. Es una reseña del libro de

estudiosos se han preocupado por entender el por qué del surgimiento del conflicto en ese preciso momento y con las características que los revistieron. “Kaufman evalúa cuatro explicaciones posibles. Una es la de los antiguos odios, la idea de que algunos de estos grupos étnicos se han aborrecido durante siglos y, por lo tanto, es probable que los conflictos entre ellos continúen. La segunda respuesta se refiere al poder de políticos sin escrúpulos y amigos de la manipulación que aprovechan las rivalidades entre las comunidades. La tercera apunta a la economía, y afirma que la pugna por los recursos puede hacer que las comunidades pobres se vuelvan contra aquellos a quienes ven como sus explotadores, y a las ricas contra quienes no hacen nada por mejorar su suerte. Y la cuarta respuesta se basa en lo que los estudiosos llaman el dilema de la seguridad. Como ya no quedan instituciones que garanticen el orden público en toda la región, la supervivencia queda en manos de cada cual. Pero los esfuerzos de un grupo por aumentar su propia seguridad –acopiando rifles Kalachnikov, por ejemplo- reducen automáticamente la seguridad de sus rivales, lo que dispara la espiral bélica.”⁵¹⁴ Otros autores coinciden en que los conflictos “étnicos” en los Balcanes fueron provocados “más por el temor que por el odio”⁵¹⁵, es decir que hay una serie de percepciones (¿equivocadas?) respecto a la inseguridad y a la amenaza que representa la que es considerada como la nación (etnia) enemiga que, al mismo tiempo, es vecina y hasta poco tiempo antes integrante de la misma federación. Difícilmente se puede negar que el elemento étnico está presente y, aunque es el que resalta o se hace realzar intencionadamente, es uno entre muchos otros. De ahí que el autor señale que la mayor parte de las guerras civiles (por causas étnicas, de lucha de facciones ideológicas o cualquier otra) encuentra la manera para crear su propia inevitabilidad, el factor detonante, entonces, se halla en un grupo o una burocracia estatal decidido a perpetrar la violencia y que es el que ejerce la dirección. Esa facción que controla la política, la cultura, la educación, los medios de comunicación, los aparatos de gobierno y las fuerzas

KAUFMAN, Stuart J. Modern Hatreds: The Symbolic Politics of Ethnic War. Cornell University Press, Ithaca, 2001, 288 pp.

⁵¹⁴ *Idem.*, p. 247.

armadas –o al menos recursos militares– alienta las imágenes de amenaza en la sociedad y la prepara para involucrarse en el conflicto, aunque, desafortunadamente, en muchos casos desatan a tal grado las pasiones que éstas se vuelven incontrolables.

Algunas de las líneas explicativas que ofrecen tanto KAUFMAN como KING parecen ser aplicables a casos que se presentan en otros continentes con realidades y características étnicas distintas que se producen en condiciones económicas no comparables con las europeas. El único punto de coincidencia es que se han reconocido a todos ellos como “conflictos étnicos” pero, no cabe duda de que el análisis de cada caso debe ser primero empírico para conocer los elementos que los distinguen y, después, sacar conclusiones, aunque se nos imagina que difícilmente se llegará a conclusiones generales que los expliquen en conjunto.

Así, por ejemplo, en América Latina el indigenismo es fuente de conflicto importante pero en los casos que se presentan en la región encontramos condiciones de marginación cultural, apropiación de sus recursos, imposición de formas de gobierno que les resultan ajenas, ausencia de políticas que faciliten su integración con respeto de sus culturas y, como consecuencia de ello, enfermedades, pobreza e incluso peligro de extinción. Ahora bien, aunque los movimientos existentes bajo la demanda de reivindicaciones de los grupos étnicos autóctonos tienen proyección internacional por motivo de la difusión que hacen los medios de comunicación y porque han atraído la atención de muchas organizaciones no gubernamentales, no necesariamente en la actualidad se incluyen en la lista de conflictos internacionales. El ejemplo más conocido es el del levantamiento en el estado de Chiapas, en México, liderado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que sigue sin solución aunque está controlado y localizado.

⁵¹⁵ BILDT, Carl, “Una segunda oportunidad para los Balcanes”, en Foreign Affairs en Español. Vol. 1, núm. 1, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, primavera de 2001, p. 205.

- **Conflictos por razones de control de recursos naturales.**

No es extraño en la historia encontrar que una gran cantidad de conflictos, luchas de conquista, posesión de territorios, enfrentamiento entre potencias y guerras de resistencia de las poblaciones nativas, se combinan con la necesidad de materias primas o recursos naturales para el mantenimiento o ampliación de la producción de bienes materiales (muchos de ellos suntuarios) y la satisfacción de un mercado opulento que requiere cada vez más productos. “La **presencia y la abundancia de recursos naturales** como el petróleo, los diamantes, otros tipos de minerales y piedras preciosas, la madera **o de ciertos cultivos ilícitos** (coca, opio) **ha contribuido a incentivar la existencia de numerosos conflictos armados actuales o recientes**, como los de Angola, Colombia, RD Congo, Liberia, Nigeria, Sierra Leona o Sudán. Asimismo, la riqueza en recursos puede favorecer el inicio de los conflictos armados y los suele prolongar en el tiempo. Por otro lado, la competencia por el acceso a recursos escasos como el agua o la tierra también han sido a menudo causas de la aparición de situaciones de violencia y enfrentamiento.”⁵¹⁶

Michael KLARE sostiene que la lucha por el control, posesión o suministro de recursos vitales (petróleo, gas natural, agua, maderas, minerales) ha provocado un cambio de visión en la geoestrategia, principalmente de las grandes potencias, que han entrado en un juego de competencias que de alguna manera tiende a ser respaldado con efectivos militares, como tradicionalmente se ha hecho cuando se trata de posicionamientos de poder. Es notorio, señala el autor, que la visión clásica de la confrontación a lo largo del siglo XX provocada por razones ideológicas (capitalismo vs. socialismo) o la inestabilidad o falta de certeza doctrinaria que se produce a raíz del derrumbe del bloque socialista han quedado atrás y la nueva estrategia tiene como trasfondo el control de las fuentes y el aseguramiento del abasto de recursos estratégicos.

En el tema de hidrocarburos, tenemos por un lado la creciente importancia que adquieren regiones en donde se encuentran yacimientos de petróleo o gas, obviamente el Golfo Árabe/Pérsico, pero también la región comprendida desde los

⁵¹⁶ CAÑADAS FRANCESCH, María, *et. al., op. cit.*, p. 31. Negritas en el original.

Montes Urales a la frontera occidental de China, puesto que en el Mar Caspio y sus alrededores hay reservas de ambos hidrocarburos; en América Latina, Bolivia, Venezuela, Brasil, Argentina y probablemente Ecuador son abastecedores importantes de energéticos pero hoy en día no todos son vistos como “seguros”. En Asia, el mar de China meridional e Indonesia. En África, Argelia, Angola, Chad, Nigeria, Sudán. De acuerdo a Klare, esas “áreas y estados (...) en conjunto albergan alrededor de las cuatro quintas partes de las reservas de petróleo conocidas en el mundo.”⁵¹⁷

Cuadro 13

Países en conflicto armado o en tensión que disponen de importantes yacimientos de petróleo	
África	Angola, Argelia , Chad , Congo, Egipto, Guinea Ecuatorial, Nigeria y Sudán
América	Colombia , Ecuador, México, Perú y Venezuela
Asia	India , Indonesia, Tailandia y Timor-Leste
Europa y Asia Central	Azerbaiyán, Rusia , Turkmenistán y Uzbekistán
Oriente Medio	Irán, Iraq , Siria y Yemen

En negrita, los países que se encuentran en conflicto armado.

Fuente: CAÑADAS FRANCESCH, María, *et. al.*, Alerta 2007. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Ecola de Cultura de Pau, Icaria, Editorial, Barcelona, 2007, p. 32.

Otro recurso cuya posesión es cada vez más apreciada y que ya es motivo de conflicto es el agua dulce. El cauce de los ríos cuando cruza fronteras internacionales o corre a lo largo de ellas provoca la necesaria repartición de aguas lo cual ha sido motivo de negociación, por lo menos, desde el siglo XIX y es un tema muy amplio e importante del derecho internacional. Aún así, históricamente ha habido problemas y conflictos en casos como el río Colorado y el Bravo, entre México y Estados Unidos, el Nilo, el Rhin, el Danubio y muchos casos históricos más. El problema tiende a crecer: “Los suministros de agua ya

⁵¹⁷ KLARE, Michael, *op.cit.*, p. 4.

son insuficientes en muchas partes del Medio Oriente y del suroeste asiático; es probable que el continuo crecimiento de la población y la mayor posibilidad de sequía debida al calentamiento global provoquen una escasez similar en otras latitudes. Para complicar más el problema, los suministros del líquido no obedecen a fronteras políticas, por lo que muchos países de esas regiones deben compartir un número limitado de importantes fuentes de agua. Como todos los estados colindantes con esas aguas tratan de elevar los suministros que tienen asignados, es inevitable que aumente el peligro de conflicto por la competencia por esos suministros compartidos.”⁵¹⁸

Entre otros recursos cuya explotación, control y abasto es fuente probable de conflicto, están considerados los minerales valiosos, desde el cobre hasta los diamantes, a los cuales ya se les conoce como sangrientos (incluso hay una película que adopta este nombre) porque provienen de zonas en conflicto y su extracción y exportación se produce en condiciones muy violentas.

Cuadro 14

Países africanos en conflicto armado o en tensión con presencia de diamantes sangrientos desde la década de los noventa			
Angola	Congo, RD	Liberia	Sierra Leona
Chad	Costa de Marfil	Mali	Zimbabwe
Congo	Guinea	R. Centroafricana	

En negrita, los países que se encuentran en conflicto armado.

Fuente: CAÑADAS FRANCESCH, María, *et. al.*, Alerta 2007. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Ecola de Cultura de Pau, Icaria, Editorial, Barcelona, 2007, p. 32.

En algunas partes del mundo “han estallado conflictos localizados por el control de maderas y minerales valiosos. Por lo regular esos conflictos implican una lucha entre élites o tribus que compiten por el ingreso derivado de los bienes de exportación. Por ejemplo, en Angola y Sierra Leona grupos rivales luchan por el control de lucrativos yacimientos de diamantes; en la República Democrática del Congo, el conflicto atañe tanto al cobre como a los diamantes; y en algunas partes del sureste asiático numerosos grupos luchan por ricas zonas madereras. En Borneo hubo (...) un importante derramamiento de sangre por los enfrentamientos

⁵¹⁸ *Ídem.*, p. 3.

entre los dayak nativos, que durante mucho tiempo han ocupado extensas selvas de Borneo, y los colonos de Java y Madura que fueron llevados ahí por el gobierno indonesio para recolectar toda esa madera. Aunque no sean una amenaza directa a la seguridad de las principales potencias, esos conflictos pueden llevar al despliegue de fuerzas de paz a la Organización de Naciones Unidas, ONU –como en Sierra Leona–, para imponer así importantes demandas a la capacidad mundial para manejar la violencia étnica y regional.”⁵¹⁹ De lo que hay certeza es de que los mercados internacionales que demandan esos productos se encuentran ubicados en los países más ricos y que a través de sus empresas se alienta o se realiza la extracción de recursos y, en buena media, participan en la provocación del conflicto utilizando grupos nativos a los que azuzan en contra de otros, de acuerdo a sus intereses. Los medios son desde la venta de armas hasta la corrupción.

Uno de los ejemplos más dramáticos de la situación que hemos venido describiendo y que ilustra con mucho los factores y facetas que se entrelazan en este tipo de conflicto es el que se desató en la República Democrática del Congo (RDC) y que es conocido como “la guerra del coltán” que es un mineral estratégico (también conocido como colombo-tántalo) que, en la era de la globalización y de las comunicaciones vio incrementado su valor pues es imprescindible para la fabricación de aparatos desde teléfonos móviles y videojuegos hasta misiles balísticos. Durante mucho tiempo ese recurso se obtenía de Australia, Brasil y Tailandia pero, a partir de que empezó a escasear ahí las empresas transnacionales concentraron su extracción en la RDC. Numerosos analistas atribuyen las terribles luchas que ahí se desarrollan a enfrentamientos étnicos pero en la raíz del problema está el incremento de la demanda mundial, que ha provocado un comercio ilegal en el que se entremezclan hechos de corrupción, muerte, persecución y migración. “Para muchos países de esta zona, la devaluación de los productos mineros tradicionales y la desertización de los campos de cultivo provocaron una revalorización de este sector alternativo. En la República Democrática del Congo (RDC) se encuentra el 80% de este preciado mineral. En los 10 últimos años, grandes multinacionales, como Nokia, Ericsson,

⁵¹⁹ *Ídem.*, p. 3.

Siemens, Sony, Bayer, Intel, Hitachi o IBM, se disputan 'el tesoro' a través de aliados autóctonos.”⁵²⁰ En el entramado del drama participan desde empresas trasnacionales, gobiernos (Ruanda, Angola y Burundi, con el apoyo de Estados Unidos) e instituciones internacionales (como el FMI y el Banco Mundial), pero para la población ha significado cuatro millones de víctimas civiles, más de dos millones de desplazados y medio millón de refugiados. El comercio internacional parece obedecer a la regla de “recursos por guerra”, “las zonas militares de los aeropuertos internacionales de Kigali y Entebe son un claro ejemplo: ni impuestos ni aranceles. Los vuelos de ida al Congo viajan cargados de armas y los de vuelta, de minerales.”⁵²¹

Hay países que poseen una gran cantidad de la riqueza de algunos o de varios de los recursos hasta aquí numerados; pero, también hay países que parecen poseerlas todas y en cuantía significativa, desafortunadamente esos dones parecen una maldición pues se posee todo pero no se puede disfrutar, sobre todo por causa de una violencia generalizada que alcanza las peores proporciones que cualquier conflicto actual pueda tener. Este último es el caso de Darfur, en Sudan, cuya importancia estratégica se deriva de los yacimientos de oro, uranio, agua (probablemente las mayores reservas de agua subterránea de todo el continente) y petróleo (tiene unas reservas probadas de 6,400 millones de barriles de petróleo).⁵²² En este último renglón, se señala que “en 2005, se descubrieron abundantes cantidades de crudo, que permitirán extraer hasta 500,000 barriles por día, lo que doblaría las reservas sudanesas. Y la zona se encuentra justo en medio de los pozos ya en pleno funcionamiento de Sudán del Sur, explotados sobre todo por China, y los de Chad, controlados por empresas estadounidenses. Si un oleoducto los uniera a través de Darfur, Puerto Sudán, en el mar Rojo, sería el mejor lugar para sacar el petróleo de toda África.”⁵²³ Sin embargo, Darfur padece, desde 2003, un cruento conflicto que ha provocado más de 200,000 muertos y 2.1 millones de desplazados. Al principio se enfrentaron dos

⁵²⁰ DELICADO, Ana, “La guerra del coltán desangra al Congo”. Fuente: Centro de Colaboraciones Solidarias, en <http://www.rebelión.org/africa/030703delicado.htm#>.

⁵²¹ *Ídem.*

⁵²² RUSIÑOL, Pere (Enviado especial), “Sudán, capital Pekín”, en *El País*, México, 6 de julio de 2007.

grupos: el Ejército de Liberación de Sudán (SLA, por sus siglas en inglés), de Mini Minawi y el islamista Movimiento por la Justicia y Equidad (JEM). “El régimen trató de aplastar la revuelta con el Ejército, pero sobre todo armó hasta los dientes a tribus árabes para que pudieran vengarse sin contemplaciones de atávicos agravios entre tribus. Se trata de los terribles *yanyaweed*, acusados de las mayores atrocidades, equipados por el Gobierno pero fuera ya de su control.”⁵²⁴

El problema de la lucha por el control y abasto de los recursos naturales es que éstos frecuentemente se encuentran en abundancia en “áreas en disputa o políticamente inestables.”⁵²⁵ Generalmente se atribuye la conflictividad, los enfrentamientos armados, la inestabilidad política y social e incluso la delincuencia a otras razones como etnicidad, enfrentamientos tribales, cuestiones religiosas o simple vandalismo, pero profundizando un poco en su naturaleza normalmente sale a relucir la existencia de recursos altamente apreciados que despiertan la ambición de países, empresas u oportunistas que alientan o estimulan los conflictos para explotar no sólo los recursos sino también a los pobladores.

En esta lucha por el control de recursos, las potencias se enfrentan –por lo menos en algunos países de América Latina– a la toma de conciencia de los gobiernos de la valía de sus riquezas naturales y a procurar mayores beneficios para sus propias poblaciones derivados de la explotación y comercialización. En este sentido, destacan Venezuela y Bolivia, cuyos mandatarios son vistos por las potencias occidentales como el enemigo, el “populista”, el indigenista rebelde y azuzador de tensiones, el socialista y muchos más calificativos, porque han empezado por nacionalizar, estatizar, revisar contratos o retirar concesiones a empresas, a fin de adecuar su funcionamiento con lo que ellos perciben como el interés nacional de sus países. En línea parecida van otros gobiernos latinoamericanos (Ecuador, Nicaragua y, menos radicalmente, Brasil y Argentina). Algunos de esos países apoyan su estrategia en políticas diplomáticas de

⁵²³ S/a. “Petróleo, oro y mucha agua”, en *El País*, México, 15 de julio de 2007.

⁵²⁴ RUSIÑOL, Pere (Enviado especial), “Darfur, peor que nunca”, en *El País*, México, 15 de julio de 2007.

⁵²⁵ KLARE, Michael, *op. cit.*, p. 1.

acercamiento con aquellos países que consideran afines o, incluso, empiezan a desarrollar una militarización que justifican como defensiva.⁵²⁶

Pero, por otra parte, con evidente fuerza se está dibujando en el mundo una lucha de intereses de las grandes potencias para tener acceso privilegiado a las regiones ricas en recursos. En ella participan Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia, China y otros países de peso medio pero con grandes necesidades de recursos como “Brasil, Israel, Malasia, Tailandia y Turquía, muchas de las cuales, se espera, duplicarán o triplicarán su consumo de energía en los próximos veinte años.”⁵²⁷

De ese conjunto de países, tenemos casos interesantes: Estados Unidos está cambiando su geopolítica y su estrategia para garantizar su presencia en las citadas regiones, pero su política no parece marchar por la vía más apropiada, por lo menos en los años de la administración republicana: las intervenciones en Afganistán y en Irak y su enfrentamiento con Irán han contribuido a incrementar la tensión en Medio Oriente. Como ya señalamos, la opción de la vía militarista es explicada porque estaba en riesgo su papel como líder hegemónico en el mundo. Rusia está dando muestras a través de su política exterior de un mayor interés “hacia las áreas productoras de energía de Asia Central. Aunque siga preocupándose por los acontecimientos que ocurren en sus fronteras occidentales, en áreas colindantes con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, Moscú ha dedicado considerables recursos a fortalecer su presencia militar en el sur, en el Cáucaso (incluyendo Chechenia y Daguestán) y en las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central.”⁵²⁸ Pero Rusia es, a su vez, un importante productor y exportador de hidrocarburos, su mercado principal es Europa Occidental y en los últimos meses de 2007 manejó la dependencia energética europea para evitar que la Unión Europea se involucrara en su política interna o aún que juzgara los excesos del gobierno de Vladimir Putin.

⁵²⁶ Ese podría ser el caso de Venezuela con las negociaciones para adquirir material y equipamiento de España y de Rusia, con el desagrado absoluto de Estados Unidos.

⁵²⁷ KLARE, Michael, *op. cit.*, p. 2.

⁵²⁸ *Idem.*, p. 2.

El caso más interesante es el de China que sorprendió a todo el mundo por la inteligencia que empezó a mostrar al conducir su diplomacia en beneficio de sus intereses con lo cual está amenazando seriamente el papel que han venido jugando las potencias occidentales en sus zonas naturales de influencia. En América Central y el Caribe que históricamente han mantenido relaciones diplomáticas con Taiwán introdujo una cuña muy fuerte para romper el compromiso con la isla china. La estrategia fue el ofrecimiento de inversiones millonarias y de proyectos de desarrollo en áreas de interés de los países centroamericanos. El primer paso se concretó con la decisión del presidente Oscar Arias de Costa Rica de romper relaciones con Taiwán y establecerlas con la República Popular: "Arias argumentó que su decisión está motivada por el más puro realismo."⁵²⁹ Otros países centroamericanos y caribeños empezaron a considerar seriamente seguir el ejemplo costarricense. En África, la estrategia derivada del interés por el petróleo es más firme y decidida, la colocación de productos de consumo en los mercados locales, la obtención de concesiones para la construcción de infraestructura, la oferta de créditos, la participación de proyectos de electrificación e, incluso, la venta de armas. El primer paso que el gobierno de Hu Jintao dio en Sudán consistió en colocar inversiones cuantiosas, construyendo el oleoducto que conecta los pozos de petróleo con Puerto Sudán y la presa Merowe, a 350 kilómetros al norte de Jartum y comprando todo el petróleo que puede: "La mitad de todo el petróleo que Pekín importa al año procede de Sudán."⁵³⁰ En ese país, China se enfrenta a la competencia de Estados Unidos y procura no cuestionar demasiado los problemas de Darfur, lo que le brinda a Sudán la confianza de que cuenta con un aliado en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

- **Conflictos por vecindad**

En el mundo, "las 319 regiones fronterizas que separan a 193 estados independientes y 73 dependencias, con una extensión de 250,000 km., son áreas con soberanía especial y otras diversas variedades; la etnicidad, la cultura, la raza,

⁵²⁹ MURILLO, Álvaro, "Combate chino en el centro de América", en *El País*, México, 13 de julio de 2007.

⁵³⁰ RUSIÑOL, Pere. "Sudán, capital...", *op. cit.* De acuerdo a otros datos: "el petróleo africano ya representa un tercio de la importación china de crudo." CAÑADAS FRANCESCH, María, *et. al., op. cit.*, p. 33.

la religión y el lenguaje han dividido a los estados en entidades políticas separadas tanto por la historia, el terreno físico, la voluntad política o la conquista, resultando en fronteras algunas veces arbitrarias o impuestas; la mayor parte de los estados marítimos han reclamado límites que incluyen mar territorial y zona exclusiva económica; los límites que se empalman debido a costas adyacentes u opuestas crean un potencial de 430 fronteras marítimas bilaterales de las cuales 209 tienen acuerdos que incluyen segmentos continuos y no continuos; los límites territoriales, las líneas de demarcación, los recursos fronterizos y las disputas territoriales varían en intensidad, desde controladas o latentes hasta violentas o militarizadas; fronteras no marcadas, indefinidas, porosas o incontroladas tienden a estimular actividades ilegales a través de las fronteras, migración incontrolada y confrontación; las disputas territoriales pueden evolucionar desde reclamaciones históricas o culturales, o pueden surgir a causa de la competencia; los choques étnicos o culturales continúan siendo responsables de mucha de la fragmentación territorial y el desplazamiento interno de alrededor de 6.6 millones de personas y de cruces transfronterizos de 8.6 millones de refugiados alrededor del mundo desde el principio de 2006; justo casi un millón de refugiados fueron repatriados en el mismo período; otras fuentes de confrontación incluyen el acceso al agua y recursos minerales (especialmente hidrocarburos); pesca; tierras cultivables; los conflictos armados prevalecen no tanto entre fuerzas armadas uniformadas de estados independientes como entre entidades armadas no estatales que se desentienden del sustento y el bienestar de las poblaciones locales, dejando que la comunidad de naciones se las arregle con los refugiados resultantes, el hambre, las enfermedades, el empobrecimiento y la degradación ambiental.”⁵³¹

Las relaciones fronterizas son causa constante de conflicto, se encuentran distribuidas en regiones totalmente distintas del planeta y es más raro encontrar casos de países o territorios que no padecen conflictos de vecindad (Andorra, Anguilla, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahrein, Isla Baker, Bélgica, Bermudas, Isla Bouvet, Islas Vírgenes Británicas, Bulgaria, Cabo Verde, Islas Caimán, Isla de

⁵³¹ Central Intelligence Agency. “Field Listing – Disputes – International”, en The World Fact Book, en, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/print_2070.html consultada el 6 de julio

Navidad, Isla Clipperton, Islas Cocos (Keeling), Islas Cook, Islas del Mar de Coral, Fidji, Polinesia Francesa, Alemania, Granada, Guam, Guernsey, Islas Herad y McDonald, Ciudad de Vaticano, Hong Kong, Isla Howland, Isla del Hombre, Jamaica, Jan Mayen, Isla Jarvis, Jersey, Atolón Johnston, Arrecife Kingman, Kiribiti, Lesotho, Liechtenstein, Luxemburgo, Macao, Maldivas, Mali, Malta, Estados Federados de Micronesia, Islas Midway, Mónaco, Mongolia, Montenegro, Montserrat, Mozambique, Nauru, Holanda, Antillas Holandesas, Niue, Isla Norfolk, Isla Mariana del Norte, Atolón de Palmira, Isla Pitcairn, Qatar, Santa Elena, Saint Pierre y Miquelon, Samoa, San Marino, Sao Tomé y Príncipe, Swazilandia, Suecia, Suiza, Tonga, Tunisia, Tuvalu, Islas Vírgenes, Wallis y Funtuna). Es decir, 64 países o territorios que se encuentran libres de conflictos por vecindad, la mayor parte de ellos muy pequeños, frente a casi 190 que por distintas razones los padecen con mayor o menor grado de problemas susceptibles de convertirse en conflictos o que lo son ya.⁵³²

En el mundo encontramos relaciones fronterizas entre Estados y territorios en los cuales prevalecen asimetrías de desarrollo (como Estados Unidos y México), diferencias de forma político ideológica y de gobierno (Corea del Norte y Corea del Sur), conflictos históricos (Israel y Palestina), flujos de refugiados (China y Corea del Norte), migraciones incontroladas (España y África, en Ceuta y Melilla; Botswana y Zimbabwe), las cuales provocan tensiones entre los vecinos, al grado tal que han optado por la construcción de muros, bardas o vallas militarizadas, electrizadas, con vigilancia electrónica en las cuales quedan atrapados, muchas veces con el riesgo de perder la vida, quienes intentan superarlos, sean hombres o mujeres, jóvenes o en edad madura en su mayoría, aunque también ya hay un número creciente de niños. Esas nuevas “cicatrices de la Tierra” se están construyendo “con piedras y arena, con metal y hormigón, con alambre de espino; con refuerzos de cámaras de video, sensores de calor, rayos láser, equipos de visión nocturna, helicópteros, aviones robotizados e incluso campos de minas. Estamos hablando de miles y miles de kilómetros de nuevas separaciones físicas

de 2007, con consulta actualizada el 13 de febrero de 2013.

⁵³² Ver *idem*.

entre vecinos erigidas con la vocación de ser infranqueables. Estamos hablando de longitudes muy superiores en total a la del difunto telón de acero que dividía al este y al oeste de Europa.”⁵³³

Paradójicamente, el símbolo por excelencia de la desaparición de la división del mundo fue la caída del muro de Berlín y, sin embargo, resulta que hoy se han multiplicado y se están construyendo los nuevos muros del siglo XXI que separan a las naciones y se encuentran lo mismo en América, que en Asia, Oriente Medio o África e incluso en Europa. Y mientras las negociaciones internacionales avanzan para liberar el tránsito de mercancías, servicios, comunicaciones y capital, en la misma proporción se está desarrollando la más inconcebible imaginación para detener los flujos de poblaciones que se ven obligadas a emigrar en busca de un “lugar seguro” por razones de pobreza, discriminación, persecución política, falta de oportunidades de trabajo, diferencias religiosas y muchas otras razones que no son particulares de individuos sino que afectan a sectores numerosos de las poblaciones afectadas.

En Irak, más precisamente en el barrio de Adhamiya, en Bagdad, el ejército norteamericano levantó un muro de hormigón con la intención de separar a las comunidades sunita y chiita, su extensión alcanzaría casi cuatro kilómetros de largo por tres metros de altura. “Los ocupantes norteamericanos invocan, faltaría más, razones de seguridad.”⁵³⁴ Es probable que ésta como otras medidas sean ineficaces para los objetivos de Estados Unidos, como lo pudo constatar el Secretario General de la ONU, Ban Ki Moon, en la Zona Verde de Bagdad, considerada la más segura de la ciudad.

Por su parte, China está construyendo una valla en algunos tramos de su frontera con Corea del Norte con el fin de evitar la llegada masiva de refugiados. De acuerdo al Ministerio de Exteriores es un proyecto que se hizo desde hace varios años. ““El objetivo de estas instalaciones es mejorar la gestión y las condiciones de control y asegurar el buen orden de las fronteras”, afirmó Liu Jianchao, portavoz del Ministerio de Exteriores chino, sobre la barrera. Liu dijo que

⁵³³ VALENZUELA, Javier. “Ponerle muros al mundo”, en EP[S] El País Semanal, Número 1,600, Madrid, domingo 27 de mayo de 2007, p. 38.

⁵³⁴ *Idem.*

el proyecto data de los años noventa. Algunas fuentes aseguran que las obras se han acelerado los últimos días. Según expertos del Instituto de Estudios Orientales y Occidentales, en Seúl, Pekín comenzó a construir vallas con alambres de espino en las zonas más frecuentes de huida a lo largo del río Tumen –que separa Corea del Norte y China en su lado noreste– en 2003. Y en septiembre [de 2006] empezó a hacer lo mismo a lo largo del río Yalu, que delimita la frontera en el lado suroeste. Muchos refugiados aprovechan que en invierno se hielan las aguas para cruzar.”⁵³⁵ Las condiciones de pobreza y la escasez que hay en Corea del Norte han provocado un flujo indeterminado de refugiados, que podría oscilar entre los 60,000 y los 300,000. Sin embargo, el muro también tendría el objetivo de señalar la frontera entre los dos países, que alcanza una extensión de 1,400 kms. Los gobiernos de China y Corea del Norte firmaron “un tratado secreto, que no fue llevado ante la ONU, por lo que no se aplica a un tercer país, como Corea del Sur. China teme que Seúl pueda reclamar una frontera distinta si se produce una futura unificación del Norte y el Sur.”⁵³⁶

También Botswana adoptó desde 2003 la idea de construir una cerca eléctrica con el objetivo de detener a los miles de pobladores de Zimbabwe que huyen para encontrar trabajo y escapar de la persecución política.⁵³⁷ “Sus autoridades aseguran que tiene como objeto exclusivo impedir la entrada incontrolada de ganado y evitar la propagación de las enfermedades que pueda tener.”⁵³⁸

España en el otoño de 2005 reforzó, elevó y equipó con tecnología las bardas preexistentes en Ceuta y Melilla para detener a los migrantes subsaharianos que ven la oportunidad de ingresar a Europa en búsqueda de trabajo, principalmente con el fin de enviar dinero a sus familiares que se quedaron en su lugar de origen. El resultado fue la reducción de los pasos en esos puntos, cuyas escenas dramáticas recorrieron el mundo a través de los medios de

⁵³⁵ *El País*, Internacional, México, 18 de octubre de 2006.

⁵³⁶ *Idem*.

⁵³⁷ Central Intelligence Agency. “Field Listing ...”, *op.cit.*

⁵³⁸ VALENZUELA, Javier, *op. cit.*, p. 48.

comunicación, pero los migrantes buscaron otras vías igualmente peligrosas como las que recorren con cayucos que arriban a las islas Canarias.

En la larga frontera que separa a Estados Unidos y México, que mide casi 2,000 kms., se producen múltiples cruces cotidianamente. En las ciudades fronterizas, los mexicanos y los estadounidenses entran y salen por razones de trabajo, sociales, familiares o de recreación, pero también se produce una gran migración ilegal de mexicanos, centro y sudamericanos e incluso de otras nacionalidades, como chinos. A pesar de que la economía de Estados Unidos requiere de la mano de obra y los migrantes buscan las oportunidades de trabajo que no encuentran en sus países, no se ha logrado un acuerdo migratorio que regularía los flujos. El gobierno de Estados Unidos, por el contrario, ha optado por la construcción de un muro que podría tener hasta 1,100 kms. y cinco metros de altura. “Lo curioso es que Estados Unidos y México son, junto con Canadá, socios en el Tratado de Libre Comercio (NAFTA, en sus siglas en inglés). Es decir, los capitales y las mercancías no tienen el menor problema en cruzar el río Bravo en cualquier dirección; lo que molestan son las personas, los *espaldas mojadas*. Los principales apoyos políticos de Bush, los *wasp* (blancos, anglosajones y protestantes), consideran que ya hay demasiados hispanos en Estados Unidos.”⁵³⁹ Para la construcción del muro se han destinado 1,200 millones de dólares y se planea aplicar otras medidas para detener a los ilegales, como la duplicación del número de agentes de la Patrulla Fronteriza, la contratación de 1,500 agentes extra y el uso de equipos de alta tecnología para la vigilancia a distancia.⁵⁴⁰

Otro de los casos que preocupa a la sociedad internacional es la valla que Israel levantó con el objetivo de aislar a Cisjordania, un territorio que conquistó en 1967 durante la guerra de los Seis Días. Su construcción inició en 2002, el material principal que se usa es hormigón, cuenta con torres blindadas de vigilancia y mide entre cinco y diez metros de altura. La decisión se justificó con el “argumento de que serviría para impedir la entrada de terroristas kamikazes palestinos en el Estado de Israel. En realidad, todo el mundo sabe que el propósito

⁵³⁹ *Ídem.*, p. 46.

⁵⁴⁰ *El País*, Internacional, 18 de octubre de 2006.

de tan importante muro es consolidar físicamente la anexión por parte de Israel de Jerusalén oriental y de muchas parcelas del territorio cisjordano.”⁵⁴¹ El caso ya fue llevado al Tribunal de Justicia de La Haya pero su resolución en el sentido de que algunos tramos son ilegales es desatendida por Israel.

El recurso de los muros para separar a las naciones también está siendo aplicado en otros lugares como en las fronteras de Pakistán y Afganistán, India y Pakistán, India y Bangladesh, Tailandia y Malasia. Lo mismo encontramos en el Golfo Árabe/Pérsico en donde “las grandes empresas constructoras de la zona tienen ahora contratos de nuevo tipo: construir un muro que separe los Emiratos Árabes Unidos del vecino sultanato de Omán (objetivo: repeler la inmigración ilegal) y otro que separe Arabia Saudí de Irak a lo largo de sus 900 kilómetros de frontera común (objetivo: evitar que el caos sangriento que se ha adueñado del segundo país se extienda al primero. Dicen los saudíes que su muro será ‘muy *high tech*’. (...) En cuanto a Kuwait, ya dispone de una barrera metálica electrificada y reforzada con una profunda trinchera a lo largo de sus 217 kilómetros de frontera con Irak.”⁵⁴²

- **Conflictos armados en curso en el mundo**

Como ya habíamos señalado, la principal diferencia con los conflictos que se calificaban como internacionales en el siglo XX –y aún antes- que involucraban a dos o más potencias o países o a alianzas militares conformadas por varios de ellos, llegando incluso a desencadenarse dos grandes guerras mundiales, hay una gran incidencia de conflictos internos de carácter violento en el mundo en la primera década del siglo XXI, “es decir, se desarrollan en el interior de un Estado, siendo muy pocos los que tienen lugar entre dos Estados. No obstante, la mayoría de estos escenarios cuentan con una importante dimensión e influencia regional o internacional debido, entre otros factores, a los flujos de personas refugiadas, al comercio de armas, a los intereses económicos (como la explotación legal o ilegal de recursos) o políticos que los países vecinos tienen en el conflicto, o bien porque los grupos armados de oposición buscan refugio, tienen sus bases en los países

⁵⁴¹ VALENZUELA, Javier, *op. cit.*, p. 48.

⁵⁴² *Idem.*, p. 48.

límites, o reciben apoyo logístico y militar de los Gobiernos vecinos, o incluso porque los Gobiernos vecinos o coaliciones internacionales participan directamente en las confrontaciones.”⁵⁴³

Todos estos conflictos, desafortunadamente, se desarrollan en zonas en donde se presentan otros problemas de carácter social que los agravan, como son la pobreza, enfermedades, sequías o inundaciones, diferencias sociales muy marcadas, confrontación étnica o religiosa, y muchas otras que afectan directamente a las poblaciones que se involucran en los enfrentamientos como protagonistas. “Por **actores armados regulares o irregulares** se entiende la amalgama de los diferentes **actores enfrentados** que participan en los conflictos armados, que suelen ser el Gobierno o sus FFAA, contra uno o varios grupos armados de oposición. En otros casos, sin embargo, los enfrentamientos pueden ser entre clanes, guerrillas, señores de la guerra, grupos armados entre sí, o entre milicias de comunidades étnicas o religiosas.”⁵⁴⁴ No es raro encontrar el caso de que sigan a líderes carismáticos o que se han hecho del poder mediante el terror o la fuerza. No siempre tienen desde el principio una organización bien estructurada pero la van armando conforme transcurren sus acciones y van ampliando su campo.

En 2006 se mantiene la misma cifra de conflictos armados que el año anterior, 21 en total, con lo cual se muestra una tendencia al mantenimiento, aunque en años anteriores había venido disminuyendo. La distribución por regiones y países se muestra en el siguiente cuadro.

⁵⁴³ CAÑADAS FRANCESCH, María, *et. al., op. cit.*, p. 16. Subrayado nuestro.

⁵⁴⁴ *Ídem.*

Cuadro 15

Conflictos armados en 2006*	
África	Argelia, <i>Burundi</i> , Chad, Costa de Marfil, Nigeria (Delta del Níger), R. Centroafricana, RD Congo (Kivis e Ituri), Somalia, Sudán (Darfur), Uganda
América	Colombia
Asia	Afganistán, Filipinas (Abu Sayyaf), Filipinas (MILF), Filipinas (NPA), India (Asma), India (Jammu y Cachemira), Nepal, Sri Lanka, Tailandia
Europa	Rusia (Chechenia)
Oriente Medio	Iraq, Israel-Palestina, <i>Líbano</i>

* En cursiva, los conflictos finalizados en 2006.

Fuente: CAÑADAS FRANCESCH, María, *et. al.*, Alerta 2007. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Ecola de Cultura de Pau, Icaria, Editorial, Barcelona, 2007, p. 17.

Aunque lo expuesto arriba nos deja ya la impresión de que en el siglo XXI el mundo sigue viviendo inmerso en conflictos, hasta ahora sólo nos hemos referido a los conflictos violentos que se encuentran en curso y que pueden ser visualizados como guerras, pero el informe de Alerta 2007 aún enlista las situaciones de tensión y disputas de alto riesgo y los escenarios de tensión menor, todos los cuales eventualmente pueden convertirse en conflictos abiertos y que, por lo tanto, tienen que ser observados cuidadosamente y se deben aplicar medidas para aliviar la tensión y evitar esa posibilidad.

Las situaciones de tensión y disputas de alto riesgo se encuentran en “aquellos contextos en los que se producen graves episodios de polarización social o política, con enfrentamientos entre grupos políticos, étnicos o religiosos o entre éstos y el Estado, con alteraciones del funcionamiento ordinario de las instituciones del Estado (golpes de Estado, toques de queda, y estados de excepción o emergencia) y con índices significativos de destrucción, muertos o desplazamientos forzados de población.”⁵⁴⁵ El siguiente cuadro muestra la distribución de esas situaciones por regiones y países.

⁵⁴⁵ *Ídem.*, p. 35.

Cuadro 16

Evolución de las tensiones y disputas de alto riesgo	
África	Chad-Sudán, Eritrea-Etiopía. Liberia, Mali, Nigeria, Región de los Grandes Lagos (RD Congo-Burundi-Rwanda-Uganda), Senegal (Casamance), Sudán (sur), Zimbabwe
América	Bolivia, Ecuador, Haití, Perú
Asia	Filipinas, Pakistán, Timor-Leste
Europa y Asia Central	Georgia, Kirguistán, Turquía, Uzbekistán
Oriente Medio	Irán, Líbano-Israel, Siria

Fuente: CAÑADAS FRANCESCH, María, *et. al.*, *Alerta 2007. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Ecola de Cultura de Pau, Icaria, Editorial, Barcelona, 2007, p. 36.

Mientras que los escenarios de tensión menor se presentan en “aquellos contextos en los que no parece probable el surgimiento de un conflicto armado a corto o medio plazo pero que siguen requiriendo de un especial seguimiento y atención.”⁵⁴⁶ En el siguiente cuadro se presentan las situaciones de esta naturaleza que tienen presencia hoy en el mundo.

Cuadro 17

Escenarios de tensión menor		
Tensiones	Causas de fondo	Evolución respecto a enero de 2006
ÁFRICA		
Angola (Cabinda)	Autonomía vs independencia	Mejora
Congo	Control político de diferentes grupos étnicos y fragilidad democrática	Estancamiento
Etiopía (Gambella)	Colonización democrática, problemas de gobernabilidad, impacto de las crisis regionales	Mejora
Etiopía (Ogaden)	Autonomía vs. independencia	Estancamiento
Guinea	Fragilidad democrática, problemas de gobernabilidad, impacto de las crisis regionales	Estancamiento
Guinea Ecuatorial	Fragilidad democrática (inestabilidad institucional y política)	Estancamiento

⁵⁴⁶ *Ídem.*, p. 35.

Mauritania	Fragilidad democrática, problemas de gobernabilidad	Mejora
Nigeria (centro y norte)	Control de recursos naturales e instrumentalización religiosa	Deterioro
Subregión Río Mano (Costa de Marfil, Liberia y Sierra Leona)	Desestabilización generalizada por los desplazamientos forzados y el flujo de armas y mercenarios	Mejora
Somalia (Somalilandia y Puntlandia)	Disputas territoriales	Estancamiento
Sudán (este)	Marginalización de la región	Mejora
Tanzania (Zanzíbar)	Lucha por el poder político	Mejora
Uganda-Kenya (Karamoja-Turkana)	Gobernabilidad, marginalización regional, enfrentamientos comunitarios por el control de los recursos naturales	Estancamiento
AMÉRICA		
Guatemala	Exclusión política e histórica, injusticia social, incumplimiento de los acuerdos de paz, impunidad y crimen organizado	Estancamiento
México (Chiapas)	Exclusión y desigualdades económicas	Estancamiento
Venezuela	Problemas de gobernabilidad	Mejora
ASIA		
India-Pakistán	Disputas territoriales	Estancamiento
India (Tripura)	Autonomía vs. independencia	Estancamiento
Indonesia (Papua Occidental)	Autonomía vs. independencia, enfrentamientos religiosos, colonización demográfica y control por los recursos naturales	Deterioro
Indonesia (Molucas)	Instrumentalización religiosa, colonización demográfica, autonomía vs. independencia	Estancamiento
Indonesia (Sulawesi)	Instrumentalización religiosa, colonización demográfica	Deterioro
Myanmar	Fragilidad democrática y enfrentamientos étnicos	Deterioro
RPD Corea	Programa nuclear, realización de pruebas armamentísticas	Deterioro
EUROPA Y ASIA CENTRAL		
Armenia	Fragilidad democrática, problemas de gobernabilidad	Estancamiento

Azerbaiyán	Fragilidad democrática, problemas de gobernabilidad	Mejora
Belarús	Fragilidad democrática (represión de la oposición política)	Estancamiento
Moldova, Rep. De (Transdniester)	Fragilidad democrática	Estancamiento
Serbia	Fragilidad democrática, lucha por el poder político	Deterioro
Serbia (Kosovo)	Demanda de autogobierno	Deterioro
Turkmenistán	Fragilidad democrática, problemas de gobernabilidad	Estancamiento
Ucrania	Fragilidad democrática, problemas de gobernabilidad	Mejora
ORIENTE MEDIO		
Egipto	Tensión política y social, represión	Estancamiento
Yemen	Lucha por el poder político	Estancamiento

Fuente: CAÑADAS FRANCESCH, María, *et. al.*, Alerta 2007. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Ecola de Cultura de Pau, Icaria, Editorial, Barcelona, 2007, p. 47.

Hasta aquí, hemos tratado de presentar un mapa muy general de los conflictos vigentes en la sociedad internacional de la primera década del siglo XXI, únicamente nos queda plantear sumariamente un problema muy serio que está detrás de todo este escenario y es la producción, comercialización y posesión de las armas en el mundo. Este problema tiene que ver con la proliferación real de cara al insuficiente control de armamentos. Hemos sostenido que el Estado posee el monopolio legal y legítimo de la violencia pero hay que atender con mucho cuidado el correcto entendimiento de estas dos nociones que son, al mismo tiempo, condiciones: **legal y legítimo**; esto quiere decir que tanto en el ámbito interno como en el externo, hay un régimen de normas, principios y reglamentos a los que debe someterse y, aunque en el nivel internacional el régimen legal no es tan estricto y se asume que no es coercitivo se impone a través de la moral internacional, la opinión pública y el compromiso de los mismos estados cuando suscriben un acuerdo, un tratado, una declaración de principios o una convención, ante los cuales demuestra su legitimidad. Con respecto a la fabricación, posesión y uso de toda la gama de armas que el hombre ha creado con el avance de la tecnología, que actualmente van desde las de destrucción masiva hasta las armas pequeñas o ligeras, existe toda una red de instrumentos que las permiten o las

limitan, según el caso, y que regula su uso. Tenemos así, un enorme problema que enfrenta la comunidad internacional respecto a la validez de la política de armamentos en todo el mundo y en un gran número de estados identificados particularmente. Pero, de otro lado, también se da la situación de que una gran cantidad de armamento está en manos de grupos no estatales que, por lo tanto, no se someten a ningún tipo de reglamentación, supervisión, ni control, esto – como es de suponerse– se concentra principalmente en los escenarios violentos que hemos enunciado arriba. La única posibilidad de contener su expansión es por vía del comercio: dado que la producción de armamento en cantidad suficiente para la exportación se concentra en un grupo limitado de estados y de empresas es a través de éstos que se debe vigilar y controlar

El gasto militar mundial se elevó a la cantidad de 1.118,000 millones de dólares en 2005, es decir 2.5% del PIB mundial y un promedio de 173 per cápita, concentrado en un conjunto de 15 estados que absorben 84% del total. Esas cifras muestran un incremento de 3.4% respecto a 2004 y de 34% en la última década. Con ese total se equiparan los niveles de mayor gasto alcanzados en el periodo de la guerra fría, aunque ahora justificado con la lucha contra el terrorismo.

Los países con mayor gasto en armamentos en el periodo, por orden decreciente, son: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Japón, China, Alemania, Arabia Saudita, India, Australia, Israel, Taiwán, Irán, Siria, Pakistán, Libia y Cuba. Solamente la cantidad que invierte Estados Unidos representa 48% de los gastos mundiales, con un incremento en 2006 de 5.7%, siendo superior su presupuesto al total de lo que suman junto los países de África, América Latina y Asia (con excepción de Japón).

Si se analizan las cifras reuniendo a las principales potencias militares en tres grandes grupos: “un primer grupo donde están los socios directos del país estadounidense, un segundo donde hay otros socios y potencias militares, y un tercero con los países no afines a Estados Unidos”, podremos notar que “la agrupación de los países que desde el Ejecutivo estadounidense se señalan como la principal amenaza a la seguridad internacional (el denominado ‘eje del mal’) tiene unos presupuestos militares inferiores a la de las otras agrupaciones, muy

particularmente a los de EEUU. Partiendo de esta premisa, se debe hacer el planteamiento de quién supone verdaderamente una **amenaza para la seguridad internacional**, es decir, no sólo deberían valorarse las amenazas realizadas a través de estrategias y posicionamiento, sino también en función de las capacidades logísticas y armamentísticas. Si se tomara esta última variable en consideración, a EEUU se le debería añadir como principal amenaza.”⁵⁴⁷

Las cuantificaciones, sin embargo, no deben hacerse sólo en un sentido absoluto con respecto al gasto total en armamentos, la medida de la militarización de una sociedad se aprecia mejor cuando se conoce el porcentaje de las inversiones en relación con el producto interno bruto de cada país, es decir, cuando se compara con sus capacidades económicas reales. Así, encontramos que un total de doce países se ubican en el nivel de gasto militar elevado, es decir, superior a 4% y a 6% de su PIB. Entre los que rebasan el 4% están: Angola, Estados Unidos, Grecia, Irán, Marruecos, Rusia, Singapur y Yemen; mientras que los que superan el 6% son: Arabia Saudita, Israel, Jordania y Kuwait.

Con respecto a la producción de armamentos, se nota una tendencia creciente a que los beneficios se concentren en 100 compañías de rango mundial, de las cuales 81 son estadounidenses y europeas. Ahora bien, si se observan las exportaciones de armamento, se encuentra que 82% del total corresponde a los cinco principales países exportadores (EEUU, Rusia, Francia, Alemania y Países Bajos). Como se demuestra en el siguiente cuadro, Estados Unidos rebasa con mucho a los otros países exportadores pero lo más preocupante es que no aplica criterios de selección de sus mercados, así, solamente en 2005 vendió 8.100 millones de dólares a países en desarrollo. “De estos datos se desprende que la venta a este tipo de países es un aspecto esencial para la industria estadounidense, sumado a la cartera de contratos pendiente, valorado en 44.000 millones de dólares. Además, 13 de los 25 países compradores de armas a EEUU se consideran, según la ONG *Human Rights Watch* (HRW), como no democráticos.”⁵⁴⁸ Obviamente, también los países de la Unión Europea tienen una

⁵⁴⁷ *Ídem.*, p. 107.

⁵⁴⁸ *Ídem.*, p. 108. Negritas en el original.

oferta importante en el mundo, la cual, además de que va en expansión tiene una versatilidad considerable que incluye tanto armamento como tecnologías, aunque en este renglón, debe señalarse que en 2006 se suscribió el **Código de Conducta sobre la adquisición de Productos de Defensa**, el cual establece un conjunto de regulaciones a las que se deben ceñir los países comunitarios.⁵⁴⁹ Aún así, de los 20 países que se enlistan en el cuadro siguiente, seis son miembros de la Unión Europea, cinco como exportadores (de un total de 10) y uno como importador.

Cuadro 18

Principales exportadores e importadores de armamento en 2005 (los valores están expresados en miles de millones de dólares a precios constantes de 1990)			
Exportadores	Valor	Importadores	Valor
EEUU	7.101	China	2.697
Rusia	5.771	Emiratos Árabes Unidos	2.381
Francia	2.399	India	1.471
Alemania	1.855	Israel	1.422
Países Bajos	840	Grecia	1.114
Italia	827	Taiwán	777
Reino Unido	791	Turquía	746
Suecia	592	Rep. Checa	630
Canadá	365	Sudáfrica	606
Ucrania	188	Egipto	596

Fuente: SIPRI; *SIPRI Yearbook 2006*, Oxford University Press, 2006, en CAÑADAS FRANCESCH, María, *et. al.*, *Alerta 2007. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Ecola de Cultura de Pau, Icaria, Editorial, Barcelona, 2007, p. 108.

Al revisar todos estos datos que reflejan una realidad muy preocupante hoy en el mundo resulta evidente que la comunidad internacional tiene un reto muy grande en frente. De una parte, es evidente que el avance científico tecnológico está posibilitando la invención constante de nuevos productos armamentísticos más eficientes para sus objetivos, más baratos y con requerimientos decrecientes de fuerzas (efectivos, tropas) militares (por la robotización). La demanda armamentística y la industria militar incluso se constituyen en bases impulsoras de la investigación científica, mucha de ella puede tener aplicaciones pacíficas,

⁵⁴⁹ Ver *Ídem.*, pp. 108-109.

civiles, y bajo ese argumento se justifican, pero la reconversión es cada vez más fácil. De otra parte, resalta el hecho de que no hay una regulación internacional apropiada o proporcionada a las dimensiones del problema, además de que los constantes avances van dejando a la existente siempre obsoleta. Por ello, la necesidad de mantener activa una diplomacia para el desarme e impulsar negociaciones internacionales de buena fe para que tanto los gobiernos como sus empresas tomen conciencia del peligro en que colocan a la humanidad al poner armas en manos irresponsables o incontrolables.

3.3. Principales retos para la Unión Europea

A pesar de que la primera década del siglo XXI está caracterizada como la de menor conflictividad inter-nacional,⁵⁵⁰ ya hemos señalado que ha habido una persistente presencia del conflicto, lo cual, específicamente para la Unión Europea ha provocado un ambiente que le ha planteado la necesidad de invertir esfuerzos, recursos y toda la habilidad negociadora para procurar la gestión de crisis, el mantenimiento y la reconstrucción de la paz en aquellas zonas que por razones históricas son consideradas por ella de su directa incumbencia. En este sentido, nos vamos a concentrar en los principales retos para la paz que se suceden en África, Oriente Medio, Europa del Este y muy colateralmente algunas regiones de Asia, en donde la de política exterior (y por lo tanto de seguridad y defensa), que analizaremos en el último capítulo, tiene el nivel de despliegue más elevado.

Como puede verse en el mapa, los focos rojos son muy cuantiosos en el inicio del siglo XXI y todavía antes de que termine la primera década se desatan algunos más.

⁵⁵⁰ Ver LARANE, André, “Primera década del siglo XXI fue la más pacífica de los últimos años”, en *Hérodote*, 09 de septiembre de 2001, en <http://america.infobae.com/notas/33260-Primera-decada-del-siglo-XXI-fue-la-mas-pacifica-de-los-ultimos-100-anos> Consultada el 11 de febrero de 2013.



RAMÍREZ, Jesús y MOLINA, Tania. “las guerras olvidadas”, en http://www.nodo50.org/atacalba/boletin/boletin3/pagbol_3_08.htm Consultada el 11 de febrero de 2013.

Lo terrible de los conflictos en el mundo es que se caracterizan generalmente por ser de carácter interno, local o nacional, y ello, unido a la violencia delincuencial provocó que la primera década del siglo XXI estuviera llena de horrores por los objetivos, los instrumentos y los afectados (muertos, heridos, desplazados, refugiados o empobrecidos que se quedan en su localidad sin habitación, alimento, ropa o medicinas). Además, en ellos, los principales afectados son los civiles que constituyen una población que no participa en la confrontación pero son afectados directamente, se estima que la relación de defunciones es de diez civiles por cada soldado caído, en un cálculo que puede resultar muy conservador.⁵⁵¹ En otros cálculos se indica que en los sesenta años que siguieron al fin de la segunda guerra mundial los distintos conflictos bélicos pudieron haber

⁵⁵¹ RAMÍREZ, Jesús y MOLINA, Tania. “Las guerras olvidadas”, en http://www.nodo50.org/atacalba/boletin/boletin3/pagbol_3_08.htm Consultada el 11 de febrero de 2013.

provocado por lo menos 40 millones de muertes. La inmensa mayoría (90%) tuvieron como escenario el mundo en desarrollo.

Apenas terminada la guerra fría, en el primer lustro de los noventa, murieron casi 2 millones y medio de personas en un centenar de conflictos

Gran parte de las guerras que permanecen viven en el mundo del olvido. Son guerras –con sus actores, sus víctimas, sus refugiados y sus vendedores y consumidores de armas– de las que casi nunca se hacen eco los medios de comunicación convencionales. Son estos conflictos de los que los medios sólo hablan cuando se dan la escalada bélica o un movimiento importante de desplazados o refugiados, conflictos que atraen poco la atención internacional, y cuando lo hacen, aparecen en noticias puntuales, descontextualizadas y que apenas explican el porqué de esa situación.⁵⁵²

Como ya hemos visto, la causalidad del conflicto es compleja, múltiple y diversa. Generalmente se pueden identificar a los responsables directos pero muy difícilmente son responsabilizados o señalados quienes los incitan por intereses oscuros, arman a las poblaciones, apoyan a los represores (incluso o principalmente incrustados en los “gobiernos”), o manipulan la información para hacer aparecer como amenazas a los grupos que no son de sus simpatías. La Corte Penal Internacional tendría un enorme trabajo si se pudiera imputar a todos los causantes directos o indirectos.⁵⁵³

⁵⁵² *Idem.*

⁵⁵³ Hasta la fecha, la Corte ha abierto investigaciones en ocho situaciones en África: la República Democrática del Congo, Uganda, la República Centroafricana, Darfur, Sudán, la República de Kenya, la Jamahiriya Árabe Libia, la República de Côte d'Ivoire y Malí. De estos ocho, cuatro fueron remitidos a la Corte por las partes interesadas propios Estados (Uganda, República Democrática del Congo, la República Centroafricana y Malí), dos fueron remitidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Darfur y Libia) y dos se iniciaron *de oficio* por el Fiscal (Kenya y Côte d'Ivoire).

Se ha acusado públicamente a 30 personas, las actuaciones contra 24 de los cuales están en curso. La Corte Penal Internacional ha emitido órdenes de arresto contra 21 individuos y citaciones a otros nueve. Cinco personas están detenidas, una de ellas ha sido declarado culpable y sentenciado (con objeto de recurso), una ha sido absuelto y puesto en libertad (con una apelación anunciada), y tres son juzgados están. Diez personas siguen en libertad como fugitivos (aunque se informó de la muerte). Además, tres personas han sido detenidas por las autoridades nacionales, pero aún no han sido transferidos a la Corte. Las acciones contra seis individuos han terminado tras la muerte de dos niños y la destitución de los cargos contra los otros cuatro.

En diciembre de 2012, el primer juicio de la Corte, la *Lubanga* juicio en la situación de la República Democrática del Congo, se encuentra en la fase de apelación después de que el acusado fue declarado culpable y condenado a 14 años de prisión y una indemnización régimen fue establecido. El *Katanga - Chui* juicio con respecto a la República Democrática del Congo se concluyó en mayo de 2012, el Sr. Ngudjolo Chui fue absuelto y puesto en libertad. El Fiscal ha anunciado su intención de apelar contra ambas decisiones. La decisión sobre el Sr. Katanga está pendiente. El *Bemba* juicio con respecto a la República

En este sentido, una de las regiones que más retos le plantea a la Unión Europea en el periodo que hemos delimitado es, sin duda, África, en donde impera “la pobreza estructural, la falta de acceso a la educación escolar, el desempleo estructural, el arraigo de conflictos bélicos, la explotación y usurpación de los recursos naturales, el agotamiento o la monopolización de éstos mismos, el cambio climático, la debilidad o inexistencia de una cultura empresarial nativa, el acceso a mercados y la oportunidades de comercio externo, la debilidad del mercado interno, el tamaño y composición de las clases medias, las estructuras nativas de dominación, el comercio de armas –y, en consecuencia, la formación de múltiples grupos enfrentados fuertemente armados–, la perpetración de actos terroristas, la existencia de gobiernos que se asientan en su fuerza militar o económica y que no tienen en sus proyectos la promoción del desarrollo o la integración social”⁵⁵⁴

África es un continente que en tamaño se ubica como el tercero en el mundo, con 30 272 922 kms, pero más allá de este dato se destaca por su diversidad y, a partir de la segunda mitad del siglo XX, por la violencia que se registra en su seno. Se informa que “De 53 países africanos, en 30 han ocurrido guerras que ha desembocado en masacres.”⁵⁵⁵

Formalmente se hace una clasificación regional del continente entre

- África del Norte o Septentrional: Argelia, Chad, Sahara Occidental, Egipto, Libia, Mauritania, Marruecos, Mali, Níger, Sudán, Sudan del Sur, Túnez;
- África Occidental: Benín, Burkina Faso (Alto Volta), Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Senegal, Sierra Leona, Togo –en algunas clasificaciones también se incluye a Mauritania, Sahara

Centroafricana está en marcha con la defensa presentando sus pruebas. Una cámara de cuarto ensayo, para la *Banda - Jerbo* juicio en la situación de Darfur, Sudán, se ha establecido. Hay un quinto y un sexto ensayo programados para comenzar en abril de 2013, de la situación de Kenya, a saber, el *Ruto - Sang* y el *Muthaura - Kenyatta* ensayos para los que una Sala de Primera Instancia solo es responsable. La audiencia de confirmación de cargos en el *Laurent Gbagbo* en el caso de Costa de Marfil comenzará el 19 de febrero de 2013. Corte Penal Internacional, en http://en.wikipedia.org/wiki/International_Criminal_Court Consultada el 12 de febrero de 2013.

⁵⁵⁴ CID CAPETILLO, Ileana, “La migración africana a la Unión Europea en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV)”, en CID CAPETILLO, Ileana, PÉREZ RODRÍGUEZ, Beatriz Nadia y PÉREZ LLANAS, Cuauhtémoc, Las políticas de migración de la Unión Europea, Centro de Estudios Europeos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2012, p. 164.

Occidental y la Isla Santa Elena (en realidad integrada por tres islas: Santa Elena, Ascensión y Tristán de Acuña, aún en dependencia de Gran Bretaña);

- África Oriental: Burundi, Comores, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Ruanda, Tanzania, Uganda, Seychelles, Somalia, Yibuti (o Djibuti), Zambia, Zimbabue.

- África Central: Angola, Camerún, Congo-Kinshasa, República Democrática de Congo, Guinea Ecuatorial y Gabón.

- África del Sur (o África Austral): Angola, Botsuana, Comoras, Lesoto, Namibia, Sudáfrica, Suazilandia.

También suele hacerse una distinción entre África del norte, árabe o blanca y África Sud sahariana o negra. Sin que esto implique una connotación racial en el sentido despectivo, pues como señala el Mtro. Fabien Adonnon, a raíz del Movimiento de la Negritud se insiste en que éste es el rasgo que la distingue.

Entre los países ubicados en África del Norte, en primer término están aquellos incluidos en la Política Europea de Vecindad (PEV), cuyo estatus otorga un tratamiento especial por parte de la Unión Europea. Tal es el caso de Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto.⁵⁵⁶ Sin embargo, “(u)na cuestión que debe señalarse para entender las dificultades las relaciones interregionales es la existencia de gobiernos que han atraído las críticas mundiales por el comportamiento antidemocrático, incluso dictatorial o porque en el pasado reciente se constituyeron en amenazas a la paz internacional. Los casos [en el periodo que estamos estudiando] de los cinco países del norte de África son dignos de preocupación.”⁵⁵⁷ Como en Egipto con Hosni Mubarak, Libia con Muamar Kadafi, Túnez con Ben Ali, Argelia con Abdelaziz Buteflika, e incluso Marruecos con el rey Mohamed VI.

El norte de África forma parte de la periferia de Europa, en particular de la Unión Europea, además de que es una demostración contundente de

⁵⁵⁵ RAMÍREZ, Jesús y MOLINA, Tania. “Las guerras...”, *op. cit.*

⁵⁵⁶ El surgimiento y extensión de la Primavera Árabe que produjo cambios radicales en Túnez, Libia y Egipto, aunque también han influido en la vida política y social de Marruecos y Argelia, iniciaron con la inmolación de Mohamed Bouazizi, el 17 de diciembre de 2010, por lo que los acontecimientos que se desataron después ya no corresponden al periodo que estamos analizando en este trabajo.

⁵⁵⁷ CID CAPETILLO, Ileana, “La migración africana a la...”, *op. cit.*, p. 167.

las diferencias entre el norte desarrollado y el sur subdesarrollado, así como de las marcadas asimetrías entre sociedades tan cercanas geográficamente y tan alejadas en condiciones económicas, sociales y políticas. Sin embargo, eso no es impedimento para que los europeos hagan buenos negocios con sus vecinos en la otra orilla del Mediterráneo, incluso puede decirse que hay competencia entre algunos países del norte por obtener contratos, concesiones o por colocar inversiones; tal es el caso de España y Francia que se afanan por hacer los mejores negocios con Marruecos o Argelia, en este sentido hay que poner atención a la diplomacia de la monarquía española [y del jefe de Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero] o del presidente francés [Nicolás Sarkozy].⁵⁵⁸

Además de que es una zona en donde la repercusión y extensión de las actividades de los movimientos islamistas, con connotaciones de radicalismo y terrorismo se ha dejado sentir en el mismo periodo. Uno de los grupos que han dejado sentir su actividad, y cuyo arraigo es ubicuo, es el de Al Qaeda del Magreb (ALQM) o Al Qaeda del norte de África Islámica (AQMI), que se supone una derivación del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate. “Crucialmente (...) en el 2007, el entonces número dos de Al Qaeda, Zawahiri había anunciado oficialmente la fusión entre el grupo islamista libio y Al Qaeda en el movimiento AQMI. De modo que, desde entonces para toda aplicación práctica, el Grupo Islamista Combatiente Libio y el AQMI se han convertido en uno solo bajo la dirección de Belhaj”.⁵⁵⁹

El hecho es que la región, en el periodo que estamos analizando, ha sido escenario de diversos actos terroristas como el registrado el 16 mayo de 2003, en Casablanca (Marruecos) en atentados suicidas en el hotel Farah, la Casa de España, un restaurante italiano colindante con el consulado belga, la Alianza Israelí y un antiguo cementerio judío, del cual resultaron 45 muertos (cinco españoles) y que fue atribuido al Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM), supuestamente vinculado a Al-Qaeda. Asimismo, el 23 de julio de 2005, también se produjo una serie de atentados en la zona turística de Sarm el Sheij, en Egipto, que provocaron 64 muertos, varios de ellos extranjeros, que fueron reivindicados

⁵⁵⁸ *Idem.* Corchetes añadidos.

⁵⁵⁹ CARTALUCCI, Tony, “Rediseño de África: Al Qaida en Mali”, 24 de enero de 2013, en <http://hilodirecto.com.mx/rediseño-de-africa-al-qaida-en-mali> Consultada el 12 de febrero de 2013.

por Al Qaeda en El Sham (Siria) y Al Kinana (Egipto), 'Brigadas del mártir Abdula Azam'. Por otra parte, en la ciudad de Argel el 11 de abril de 2007 se produjo una cadena de atentados suicidas, atribuidos a AQMI, contra la sede del gobierno y una comisaría con el resultado de 33 muertos y 58 heridos. Esta misma organización reivindicó los atentados cometidos en Argelia el día 8 de septiembre del mismo año, con 30 muertos, en un cuartel de la Marina en Dellys, en la Cabilia; el 9 de septiembre reivindicó varios atentados suicidas con 52 muertos, (tres días antes ya se habían producido 22 fallecidos), coincidiendo con la visita a Batna del presidente Abdelaziz Buteflika, que pretendía ser el primero contra un jefe de Estado argelino. Asimismo, el 28 marzo de 2009, AQMI reivindicó en Internet varios atentados en diversas regiones de Argelia, con 82 muertos, principalmente militares y policías.

En Marruecos, a pesar de las buenas intenciones expresadas por el Rey Mohamed VI respecto a procurar combatir la corrupción política, combatir la pobreza, impulsar la generación de nuevos empleos y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, la realidad es que entre finales del siglo XX y principios del XXI las condiciones de vida de la población presentan graves desequilibrios, lo que provoca que una cifra cercana a “ciento veinte mil marroquíes, (...) emigran cada año, la mayoría de ellos clandestinamente. Seis millones de marroquíes, de los treinta que tiene Marruecos, viven ya en el extranjero, es decir, un habitante de cada cinco.”⁵⁶⁰ En cuanto al tema de migración desde Marruecos con destino a Europa también hay que considerar que hay mucho de transmigración de población que viene del sur de África y que intenta cruzar a través de Ceuta y de Melilla.

En la relación entre Marruecos y Argelia también se encuentran razones de hostilidad a causa de las reivindicaciones de los bereberes que se ven hostigados por las autoridades de ambos países. “De hecho, éstas han dado la impresión de hacer concesiones durante los últimos diez años, permitiendo en concreto que se utilice la lengua tamazight en los medios de comunicaciones nacionales. Pero su enseñanza a gran escala y su estatus con respecto del árabe continúan

⁵⁶⁰ RAMONET, Ignacio. *Guerras del Siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*, *op. cit.*, p. 13.

generando tensiones. En Argelia, la problemática *bereberista* también se complica debido al proselitismo de misionarios evangélicos en Cabilia, zona contestataria que no ha vuelto a tener una situación de normalidad desde las revueltas sangrientas de la ‘primavera negra’ de 2001.”⁵⁶¹

La situación argelina⁵⁶² es particularmente interesante pues se dice que en el largo gobierno de Buteflika, de ya casi quince años –desde 1999-, se han producido decenas de miles de muertes, sin que haya habido mayores reclamos por la sociedad internacional y por el contrario es un socio importante para Francia y España, aunque también son significativos Estados Unidos e Italia, por las reservas y explotación de petróleo, gas natural y derivados de petróleo.

Independientemente de este tipo de problemas que se suscitan en el norte de África, también se han producido diferencias intergubernamentales como la que tuvo lugar entre el 11 y el 22 de julio de 2002, en la isla Perejil (española) por el desembarco de gendarmes marroquíes, la ocupación había estado precedida por una escalada de tensión diplomática entre España y Marruecos desde la llegada al trono del rey Mohammed VI, en julio de 1999, que desembocó en la retirada de su embajador en España en octubre del año 2001.

Al mismo tiempo, en la relación entre Marruecos y España pervive el tema del Sahara Occidental⁵⁶³ pues, como es sabido, tras el retiro español del territorio, el Frente Polisario fundó la República Árabe Saharaui, no reconocida por Marruecos que proclama ahí su soberanía y lanzó una guerra de ocupación que se extendió a 15 años de combates después de los cuales se pactó un alto al fuego pero se ha mantenido una situación de *impasse* que ocasionalmente provoca enfrentamientos bélicos con la consecuencia de que se han producido un número considerable de refugiados en el desierto saharauí, que podrían alcanzar un total de alrededor de 155 mil saharauis.⁵⁶⁴

⁵⁶¹ BELKAÏD, Akram. “Los poderes magrebíes siempre temerosos de las libertades”, RAMONET, Ignacio (Director). *Le Monde diplomatique en español. El Atlas Geopolítico 2010...* *op. cit.*, p. 120.

⁵⁶² Es interesante anotar que Argelia es el único país que de alguna manera se ha visto exento de los movimientos de la Primavera Árabe que sí produjeron cambios de gobierno en Túnez, Libia y Egipto.

⁵⁶³ Desde 1991, la ONU tiene desplegada en el Sahara Occidental la misión MINURSO, todavía activa y a la cual se le asignó en el bienio 2008-2009, un presupuesto de 48 millones de dólares. ESSOUNGOU, André-Michel, “La acción de la comunidad internacional cuestionada”, en RAMONET, Ignacio, (Director). *Le Monde diplomatique en español. El Atlas Geopolítico 2010*, *op. cit.*, p. 169.

⁵⁶⁴ RAMÍREZ, Jesús y MOLINA, Tania. “Las guerras...”, *op. cit.*

En 2008, los tres Estados del Magreb central [Marruecos, Argelia y Túnez], a pesar de llevar a cabo políticas socioeconómicas divergentes, han tenido una característica común: la intensificación de las tensiones ante un aumento brutal del coste de vida y un empobrecimiento constante de las clases medias en contraste con el enriquecimiento ostentoso de las minorías que detentan el poder. Huelgas repetidas en los sectores públicos y privados, reivindicaciones salariales hechas públicas regularmente y, a veces, hasta motines adornan la actualidad tunecina, argelina y marroquí, provocando la enérgica reacción de las autoridades.

Desde principios de los años 2000, por lo demás, éstas han impedido sistemáticamente que los sindicatos independientes avancen y han intentado, de manera más o menos encubierta, criminalizar a las organizaciones de trabajadores que quieren escapar de su tutela. Esto es particularmente cierto en Argelia y en Túnez, donde los sindicalistas autónomos son muy vulnerables.

Esta restricción de los derechos de los trabajadores exacerba una situación política que apenas evoluciona hacia la apertura, por no hablar de democracia. Es los tres países, los poderes recuadran el campo de las libertades públicas y mantienen a los partidos de la oposición bajo estrecha vigilancia, cuando no los prohíben, como ocurrió con el movimiento de influencia procedente del ex Frente Islámico de Salvación, disuelto en 1992.⁵⁶⁵

En Túnez, el gobierno de Zine El-Abidine Ben Ali llegó al poder a resultas de un golpe de Estado, el 7 de noviembre de 1987 y posteriormente se presentó en una elecciones presidenciales en 1989, de las que resultó mayoritariamente ganador, al igual que en 1994 y en 1999, siempre con porcentajes superiores a 99% a su favor. En 2002 el dictador consiguió que el Parlamento aprobara un cambio en la Constitución de tal manera que se le permitiera presentarse consecutivamente hasta llegar a la edad de 75 años. La última elección en que se presentó, apoyado en su partido, la Asamblea Constitucional Democrática, fue la del 25 de octubre de 2009, en la cual vio reducido su apoyo al lograr “solo” 89% de la votación. En este país, “aparte de algunos partidos de la oposición que casi no tienen más remedio que apoyar al presidente Zine El-Abidine Ben Ali, los islamistas representan la principal fuerza opositora contestataria, aunque su principal partido, Ennahda (ilegalizado) parece tener menos influencia y estar menos organizado que en los años 1980 y 1990.”⁵⁶⁶ Por otra parte, Túnez no se ha visto exento de atentados

⁵⁶⁵ BELKAÏD, Akram. “Los poderes magrebíes siempre...”, *op. cit.*, p. 120.

⁵⁶⁶ *Ídem.*

terroristas, como el que sucedió el 11 de abril de 2002, en un acto suicida contra la sinagoga de Yebra, del cual resultaron 21 muertos, 14 de ellos alemanes y dos franceses.

En su política internacional, Ben Ali se mostraba “progresista”, por ejemplo brindando apoyo a la Organización para la Liberación de Palestina o participando en la formación de la Unión Árabe del Magreb. En su relación con la Unión Europea se comprometió a colaborar en el control de la migración clandestina, de tal manera que se firmaron algunos acuerdos en 2001 y en 2002 se concretó en el grupo 5+5, de parte europea Portugal, España, Francia, Italia y Malta y de la parte magrebí Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia. Sin embargo, su política exterior contrastaba con el control y represión internos del presidente Ben Ali⁵⁶⁷, quien en total llegó a prolongar su dictadura por más de dos décadas se vio obligado a dimitir en 2011.⁵⁶⁸

Por otra parte, aunque siempre en África del norte, una de las situaciones que más preocupación ha suscitado en la sociedad internacional es la que se vive en Sudán. Desde 2005, la ONU tiene desplegada la misión MINUS, que para el bienio 2008-2009, se le asignó un presupuesto de 859 millones de dólares.⁵⁶⁹ Pero la conflictividad ahí se ve agravada sobre todo por la terrible violencia desatada en la región de Darfur,⁵⁷⁰ cuyas imágenes han sido prácticamente las que la opinión

⁵⁶⁷ “El 14 de enero [de 2011] el dictador tunecino Ben Ali, quien ostentó el poder por cerca de 23 años, fue derrocado por los opositores después de poco más de un mes de protestas; decide disolver el gobierno, declarar estado de excepción y se exilia en Arabia Saudita con sus familiares.” LASTRA, Mauricio. “El fin de las dictaduras del mundo árabe”, 3 de noviembre de 2011, en <http://join.org.mx/?p=5958>, consultado el 5 de noviembre de 2011

⁵⁶⁸ “... en su momento la inmolación a lo bonzo de un joven tunecino llamado Mohamed Buazizi en la localidad de Sidi Buzid, el 17 de diciembre de 2010. Pero, a través de las redes sociales en Internet, los jóvenes del lugar hicieron por que se supiera la historia, y luego blogueros como Lina Ben Mhenni siguieron extendiéndola por Túnez. Aquellas llamas prendieron la revuelta contra la autocracia, la corrupción y la miseria que terminaría en pocas semanas con el dictador Ben Ali y se extendería por otros países del norte de África y Oriente Próximo con el nombre de primavera árabe. Buazizi recibiría póstumamente el Premio Sajarov.” VALENZUELA, Javier, “Buazizi, Dimitri y otros”, *El País*, 27 de mayo de 2012, en http://internacional.elpais.com/internacional/2012/05/25/actualidad/1337964302_266098.html, consultada el 27 de mayo de 2012

⁵⁶⁹ ESSOUNGOU, André-Michel, “La acción de la comunidad internacional...”, en RAMONET, Ignacio, (Director). *Le Monde Diplomatique en español. El Atlas Geopolítico 2010*, op. cit., p. 169.

⁵⁷⁰ “Provincia periférica pobre y alejada de Jartum donde vive un complejo mosaico de etnias musulmanas negras africanas o árabes, Darfur ha sido el gran olvidado por todos los regímenes, ya se tratase de poderes coloniales o, más tarde, de gobiernos de Sudán independiente.” PRUNIER, Gérard, “Claves locales y regionales del genocidio en Darfur”, en RAMONET, Ignacio, (Director). *Le Monde Diplomatique en español. El Atlas Geopolítico 2010*, op. cit., p. 158.

pública mundial retiene como representativas del continente. Las cifras que presentan las organizaciones sociales son contundentes: “Se cree que más de 90.000 personas han perdido la vida como consecuencia directa del conflicto que se libra en la región desde 2003. Se calcula que unas 300.000 personas han muerto por causas relacionadas con el conflicto y más de 2,4 millones han quedado desplazadas internamente.”⁵⁷¹ En la zona operan las terribles *yanyaweed*, milicias armadas por el propio gobierno, al mismo tiempo que grupos opuestos, en todo caso, obran con igual violencia quemando aldeas, matando a la población civil y violando mujeres lo que ha provocado grandes flujos de desplazados y refugiados con muy escasa protección y auxilio.

El grave conflicto humanitario que se produjo en la región de Darfur fue abordado por la Unión Africana.

Tras la firma de los acuerdos de alto el fuego, firmados en Nyamena (Chad) el 8 de abril de 2004, la Unión Africana se constituyó en garante de los acuerdos y desplegó la Misión de la Unión Africana en Sudán (African Union Mission in Sudán, AMIS).

La falta de condiciones de seguridad y de fuerzas suficientes para verificar los acuerdos, controlar a las partes y facilitar la asistencia humanitaria, hizo que la Unión Africana, en su reunión del 28 de abril de 2005, decidiera la expansión de la misión denominándola AMIS II.

En octubre de 2004, el Comité Político y de Seguridad (COPS) de la Unión Europea, autorizó la creación de una misión de observadores para apoyo a la Unión Africana y comprometió apoyo financiero y político.

Para impulsar este proceso, el secretario general/alto representante de la Unión Europea, Javier Solana, mediante carta de 15 de octubre de 2004 dirigida al ministro español de Defensa, solicitó apoyo en el planeamiento, apoyo logístico y financiero para la expansión de la misión de la Unión Africana en la zona de Darfur, informando que lo referente a esta cuestión sería liderado por el Estado Mayor Militar de la UE (EUMS).

La Unión Europea decidió apoyar la misión de la Unión Africana en Darfur en la reunión de ministros de Defensa de la UE, celebrada en Bruselas el día 23 de mayo de 2005.

España comprometió el despliegue de personal (expertos en logística y cinco observadores militares) y la donación de dos aviones 'CASA 212' incluyendo el entrenamiento de las tripulaciones necesarias y los repuestos.

⁵⁷¹ Amnistía Internacional. Claves de la agenda, en <http://www.es.amnesty.org/paises/sudan> Consultada el 12 de febrero de 2013.

El día 29 de junio de 2005 se desplegaron dos oficiales españoles como expertos en logística en los Cuarteles Generales de Addis Abeba y Jartum y el día 30 de agosto de 2005 se incorporaban a la misión cinco oficiales más como observadores militares.

En julio de 2007, el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó su Resolución 1769/2007, en la que autorizaba y ordenaba el despliegue de una operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID).

Desde el 1 de enero de 2008, AMIS transfería su autoridad a UNAMID y, en consecuencia, la Unión Europea declaró terminado su apoyo a AMIS II. Los observadores españoles destacados en la zona se replegaron el día 31 de diciembre de 2007.

No hubo bajas en esta misión.⁵⁷²

Aunque la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur, UNAMID⁵⁷³ empezó formalmente en enero de 2008, no fue dotada de la capacidad requerida y era notable la carencia del material militar esencial. “Se suponía que la UNAMID iba a estar integrada por 31,042 personas, 25,987 de ellas personal uniformado, y que dispondría del material necesario para cumplir con su mandato de protección, como vehículos pesados de transporte terrestre y helicópteros de combate. Pero a 31 de octubre de 2008, sus fuerzas consistían en 11.415 uniformados apoyados por 2.360 civiles. A finales de 2008, el portavoz del secretario general de la ONU anunció que la UNAMID había alcanzado el 63 por ciento de la potencia militar que tenía autorizada, con un total de 12.374 militares desplegados.”⁵⁷⁴ En el presupuesto de 2008-2009, se le otorgaron a la UNAMID 1,569 millones de dólares.⁵⁷⁵

Toda esa situación se complica con la suscitada en Sudán del Sur, oficialmente, la República de Sudán del Sur, que actualmente ya es un país soberano ubicado en el centro del continente, cuyo territorio fue parte del Sudán Anglo-Egipcio y después, de la República de Sudán desde su independencia en 1956. Su población está integrada por múltiples etnias nilóticas principalmente

⁵⁷² Ministerio de Defensa, Gobierno de España. Apoyo UE a AMIS II, en http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/historico/misiones/mision_16.html Consultada el 12 de febrero de 2013.

⁵⁷³ Amnistía Internacional. UNAMID: Un despliegue lento y sin recursos, en http://www.es.amnesty.org/uploads/tx_useraitypdb/Promesas_vacias.pdf Consultada el 12 de febrero de 2013.

⁵⁷⁴ *Ídem.*

cristianas y animistas. La relación entre ambos territorios tiene una larga historia de desavenencias que aparentemente concluyeron con el fin de la Primera Guerra Civil Sudanesa en 1972 con la firma de un protocolo de paz en Adis Abeba, mediante el cual se aceptaba la creación de un gobierno autónomo en Sudán del Sur. Con ello sobrevino una década de paz, hasta que el presidente sudanés Yaafar al-Numeiry anunciara, en septiembre de 1983, el establecimiento de un estado islámico y la aplicación de la sharia en todo el país, lo que provocó la Segunda Guerra Civil Sudanesa.

El conflicto se prolongó durante mucho tiempo y sólo terminó con la firma de un acuerdo de paz el 9 de enero de 2005, en Naivasha, Kenia, entre el gobierno de Sudán y el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán (ELPS). Ahí se concertó el restablecimiento de un gobierno autónomo sud sudanés que duraría hasta por seis años, tras lo cual se realizaría un referendo sobre una posible secesión que se realizó en enero de 2011 otorgando una abrumadora mayoría de un 98,83% a la opción independentista. Con tales resultados, el gobierno sudanés de Omar al-Bashir aceptó la división del país, que se llevó a cabo el 9 de julio de 2011 cuando se proclamó oficialmente la República de Sudán del Sur. El país ingresó a la ONU como el miembro número 193, el 14 de julio del mismo año. A pesar de esta nueva situación de independencia, aún se producen enfrentamientos internos entre varios grupos étnicos del país, causados por rencillas derivadas de la escasez de recursos de la región y la relación con Jartum también ha mostrado signos de confrontación por los recursos petroleros.⁵⁷⁶

De alguna manera, la situación de Sudán por la situación de Darfur se va a encadenar con otra serie de conflictos, específicamente con Chad. Aunque debemos reconocer que este país, que también tiene recursos petroleros, viene arrastrando desde la década de los 80 una guerra interna entre grupos insurgentes y tropas del gobierno.⁵⁷⁷ El arribo de Idriss Deby a la Presidencia

⁵⁷⁵ ESSOUNGOU, André-Michel, “La acción de la comunidad internacional...”, *op. cit.*, p. 169.

⁵⁷⁶ Ver, “Sudán del Sur, en http://es.wikipedia.org/wiki/Sud%C3%A1n_del_Sur Así como noticias varias en <http://www.abc.es/internacional/20130118/abci-sudanes-201301171909.html> Para la actualidad de los principales problemas que perciben las organizaciones civiles que trabajan en la zona, se recomienda <http://www.amnesty.org/es/region/soudan-du-sud> Consultada el 12 de febrero de 2013.

⁵⁷⁷ RAMÍREZ, Jesús y MOLINA, Tania. “Las guerras...”, *op. cit.*

después del derrocamiento del dictador Hissene Habré,⁵⁷⁸ al inicio de la década de los noventa, se produce con signos positivos, como “la apertura del gobierno y el reconocimiento de la libertad de prensa, la legalización de varias asociaciones de defensa de derechos humanos, sindicatos y un multipartidismo oficialmente admitido. Después de un periodo se adopta una nueva Constitución, se crean los partidos y se fija la fecha de las elecciones de 1996 en las que el partido de Déby, el Movimiento para la Salvación (MPS), gana el 70% de los votos.”⁵⁷⁹ Y luego fue reelecto en 2001. Sin embargo, la situación no ha marchado en el sentido que se auguraba y el gobierno ve deteriorada su imagen a causa de la corrupción, la represión a grupos opositores, bloque a asociaciones de derechos humanos, inestabilidad en las instancias gubernamentales, de tal manera que los inconformes con el régimen optan por la vía de las armas. Tal es el caso de Youssef Togoïmi, quien, habiendo sido antes ministro de Defensa en el gobierno, se pone al frente del Movimiento para la Democracia y la Justicia del Chad (MDJT). En marzo de 2000 se produjo un fuerte enfrentamiento armado entre Gobierno y disidentes en Tibesi, en pleno Sahara, que dio muestras de que Togoïmi había empezado a adquirir cierta fuerza, aunque la superioridad de las fuerzas gubernamentales se ven apuntaladas por el apoyo de Libia (que le suministra abundante material bélico y le facilita bases aéreas en la frontera) y de Sudán. Asimismo, “en el este y en el sur del país actúan otros dos grupos rebeldes, que se nutren de desertores del Ejército gubernamental y son apoyados, entre otros, por Gukuni Weddey, un antiguo presidente de Chad que (...) vive en Argelia.”⁵⁸⁰

La crisis de Darfur repercutió con mucha fuerza en Chad a través de sus fronteras con Sudán en donde se ubican pastores nómadas árabes, cuyas aldeas son atacadas continuamente por los yanyaweed. Esa es una zona en donde se

⁵⁷⁸ Quien se encuentra refugiado en Senegal ante una orden de arresto dictada por un juez de Senegal por complicidad en crímenes de tortura durante su dictadura. Observatorio de crisis. Fundación CIDOB para las Culturas, *op. cit.*

⁵⁷⁹ Observatorio de crisis, Fundación CIDOB para el Foro de las Culturas http://esiweb1a.esi.tsai.es/observatorio/dossierCompleto_e.htm?num_dossier=214 Consultada el 12 de febrero de 2013.

conectan y, por lo tanto, se extienden los conflictos a través de Chad, Sudán, Níger y el norte de Camerún. Como explica Félix ARTEAGA:

Al analizar un conflicto como el que afecta al Chad se observa que, en realidad, no se trata de uno sino de muchos conflictos distintos que se entremezclan e interactúan entre ellos, tal y como señala la valoración del Instituto de Estudios Internacionales y Estratégicos de Londres (*Strategic Survey 2006*). La inseguridad del Chad no puede separarse de la que padecen Sudán y la República Centroafricana (RCA) ni tampoco puede separarse la inseguridad de los refugiados procedentes de Darfur de la que sufren los desplazados chadianos a causa de la delincuencia, el bandidaje y el vacío de poder dentro de sus fronteras. Esta patología tan complicada es reflejo de la complejidad estructural que aqueja al país. Chad es el séptimo país con menor desarrollo humano (170/177) de los analizados por Naciones Unidas y el quinto país más corrupto según Transparencia Internacional (150/156). Con 10 millones de habitantes, la mitad de la población tiene menos de 15 años –muchos de ellos con armas en la mano como niños soldado– y un 35% sufre desnutrición en un país que tiene un crecimiento del PIB cinco veces superior al chino en los últimos años debido a los ingresos del petróleo. La fragmentación social se refleja en la existencia de tres lenguas oficiales, 120 lenguas nativas, cuatro grupos religiosos, nueve étnicos y sesenta partidos.⁵⁸¹

En el análisis del desarrollo de los enfrentamientos del gobierno con las fuerzas opositoras, encontramos una cronología que es muy difícil de seguir pues prácticamente se suceden los ataques, las muertes, los movimientos de desplazados y los intentos de pacificación de la zona, tanto por parte de Naciones Unidas como de la Unión Europea. En 2007 se realizaron negociaciones de paz que no fructificaron y, por el contrario, los grupos rebeldes se fortalecieron creando un Mando Militar Unificado, bajo el cual podían combatir algunos miles de hombres. De ahí, cada año se registran encuentros y bajas de relieve (se calcula que entre 1960 y 2008 pudieran haber muerto más de 50,000 chadianos), hasta que el 10 de febrero de 2010 se suscribieron en Qatar acuerdos de paz en los que

⁵⁸⁰ http://esiweb1a.esi.tsai.es/observatorio/mostrarPastillas_e.htm?tipo=descriptores&descriptor=pais&valor=Chad *Op. cit.*

⁵⁸¹ ARTEAGA, Félix, “El conflicto de Chad, Naciones Unidas (Minucat) y la Unión Europea (Eufor)”, ARI N° 20/2008 -14/02/2008, Real Instituto Elcano, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari20-2008 Consultada el 12 de febrero de 2013.

se hace un llamado a la desmovilización y participación de los grupos de oposición en futuras elecciones.

El caso de Libia queda como relación histórica al ubicarnos en el periodo de 1999 a 2009, tomando en cuenta que sólo dos años después se desatan las revueltas árabes que derrocaron no sólo al Presidente Libio Muammar al-Gaddafi, sino también al de Túnez y al de Egipto. Aún así es interesante repasar la situación que guarda Libia en ese lapso y su impacto en las relaciones internacionales y, sobre todo, en los vínculos con Europa.

Una breve reseña de su biografía, por cierto comentada en el mismo tono y con similares datos de las muchas que se publicaron en el contexto de su derrocamiento, señala que

Calificar a Muamar el Gadafi de dictador excéntrico sería empequeñecer al personaje. Primero, porque no solo cumple hasta el último precepto del manual del buen tirano (41 años en el poder, conversión de Libia en una finca familiar, pretensiones dinásticas, culto a la personalidad, represión minuciosa de la disidencia), sino que aporta un toque exquisitamente cínico al oficio: acusa a los libios de todos los males del país, ya que, dice, en 1977 él les entregó el poder absoluto a través de la jamahiriya, un sistema político de su invención traducible como república de las masas; si las cosas no funcionan, es culpa de ellos.

Imposible detallar aquí su actividad diplomática. Conviene recordar que intentó fusionar Libia con Egipto, Siria, Túnez y Sudán, que invadió Chad, que respaldó a los tres tiranos más sangrientos del África poscolonial (Bokassa en el Imperio Centrafricano, Idi Amin en Uganda, Mobutu en Zaire), que financió sin discriminaciones ideológicas a cualquier grupo guerrillero o terrorista que le pidiera dinero (solo exigía que el grupo en cuestión se definiera como "anticolonialista" o "antiimperialista"), y que participó en casos de terrorismo de Estado en el extranjero como la destrucción de dos aviones de pasajeros (UTA en 1986, Pan Am en 1988⁵⁸²) o de una discoteca⁵⁸³ en Berlín (1986).⁵⁸⁴

⁵⁸² El avión que hacia una ruta de Londres a Nueva York, fue explotado al sobrevolar la ciudad de Lockerbie, en el norte de Europa. De ese acto resultaron 259 pasajeros muertos y 11 habitantes del área de la ciudad a consecuencia de la caída de restos del fuselaje en sus viviendas. En, "Gadafi y los líderes europeos: ¿Falta de memoria o business as usual?", en *United Explanations*, en <http://www.unitedexplanations.org/2011/03/02/gadafi-y-los-lideres-europeos-%C2%BFfalta-de-memoria-o-business-as-usual>

⁵⁸³ La discoteca "La Belle", ubicada en Berlín Oeste, a la que acudían cotidianamente militares de Estados Unidos.

⁵⁸⁴ GONZÁLEZ, Enric, "El año de las revueltas 2011. Libia", *El País*, en <http://www.elpais.com/especial/revueltas-en-el-mundo-arabe/libia>

La supuesta autoría del líder libio como director o instigador de los actos terroristas mencionados provocaron sanciones de Estados Unidos (entre ellas el bombardeo estadounidense en 1986⁵⁸⁵), de la ONU,⁵⁸⁶ así como que muchos países rompieran relaciones diplomáticas con el gobierno de Gadafi, lo cual lo mantuvo aislado entre 1986 y 1999, hasta que se decidió a extraditar a los autores materiales del atentado de Panam para que fueran juzgados en La Haya.

La ONU retiró las sanciones en 2003 y Estados Unidos hizo lo propio en 2006, la Unión Europea levantó en 2004 el embargo armamentístico,⁵⁸⁷ con lo cual Gadafi se encontró en la posibilidad de ampliar no sólo sus relaciones diplomáticas con el mundo sino también comerciales, principalmente con Europa.

En efecto, desde ese momento, la inversión de los países europeos se ha disparado, sobre todo en el atractivo y lucrativo sector energético libio. Las relaciones de Libia han sido especialmente buenas con algunos países europeos, como Italia, España —el presidente Aznar fue el primer Presidente occidental en visitar Libia después de la retirada de las sanciones en 2003—, e Inglaterra, así como con la Unión Europea, que vio en Gadafi un aliado fundamental para frenar la inmigración ilegal.

Sin duda el país que más relaciones ha tenido con Libia en estos años ha sido la Italia de Berlusconi. En 2008, Libia firmó con su antigua potencia colonial el denominado “Tratado de Bengasi”, un acuerdo de cooperación que intensificó las inversiones entre ambos países. Así pues, poco después de la firma de este tratado, Gadafi se convirtió en uno de los mayores inversores de la Bolsa de Milán. Gadafi posee además el 7.5% del Juventus y es el primer accionista de Unicredit, uno de los principales bancos de Italia. Del mismo modo, Italia ha sido el país europeo que más dinero ha ganado con la venta de armas a Libia (unos 200 millones de euros), como indica el diario La Republica.⁵⁸⁸

⁵⁸⁵ Ordenado por Ronald Reagan y en el que murió la hija adoptiva de Gadafi, de cuatro años. Ver United Explanations, en <http://www.unitedexplanations.org/2011/03/02/gadafi-y-los-lideres-europeos-%C2%BFfalta-de-memoria-o-business-as-usual>

⁵⁸⁶ El bloqueo económico sólo se aplicó a medias, dado que empresas de Francia, Bélgica e Italia mantuvieron en Libia su actividad petrolera. “Gadafi y los líderes europeos: ¿Falta de memoria o busines as usual?”, United Explanations, en <http://www.unitedexplanations.org/2011/03/02/gadafi-y-los-lideres-europeos-%C2%BFfalta-de-memoria-o-business-as-usual> *Op. cit.*

⁵⁸⁷ BOLIVAR MANAUT, Luna, “Tratos con Europa: ¿cobra Libia la clemencia?”, 03 de agosto de 2007, en DW, <http://www.dw.de/tratos-con-europa-cobra-libia-la-clemencia/a-2720063> Consultada el 13 de febrero de 2013.

⁵⁸⁸ *Idem.*

El análisis de la situación de Libia es especialmente complicado por el entrelazamiento de factores, tanto internos como internacionales, así como por la lucha y/o competencia entre múltiples actores con marcados intereses en participar en las enormes posibilidades de negocios que brindaba (y brinda) el país. Así, a pesar de que era conocido desde 2007 que Al Zawahiri, quien entonces ocupaba el segundo lugar en la organización de Al Qaeda, sólo por detrás de Osama Bin Laden, había organizado la integración del Grupo Islámico Combatiente Libio y Al Qaeda en el AQMI, de alguna manera puede estar siendo utilizado por la OTAN y por Estados Unidos en la desestabilización de Siria a partir de 2010. También Occidente estrechó sus relaciones con el gobierno libio suponiendo que podría ser un aliado en la “lucha contra el terrorismo”, de tal manera que Gadafi empezó a tener un cierto protagonismo internacional, por lo pronto haciendo visitas oficiales a Italia y a España:

Aunque para EEUU Libia no es una alianza especialmente importante al ser Egipto su aliado fundamental en la región, para los países europeos se ha convertido en un aliado crucial en los últimos años. Esto se debe a cuatro factores principales:

1. *Seguridad energética.* Libia es uno de los primeros suministradores de petróleo de la UE (que compra el 90% del crudo libio), proveyendo a Italia el 32% del petróleo y el 14% a Alemania. Libia posee además las octavas reservas de petróleo y gas del mundo, y su petróleo es de una gran calidad y fácil extracción, por lo que el país es muy atractivo para las grandes empresas (...) europeas como Shell y BP.
2. *Lucha contra el terrorismo islamista.* Desde los ataques del 11S, Libia, al igual que sus vecinos magrebíes, se convirtieron en aliados de EEUU en la guerra contra el terrorismo. La excusa de luchar contra el terrorismo se ha utilizado tanto en Libia como en otros países como Túnez y Marruecos, para reprimir a los opositores políticos.
3. *Contención de la inmigración.* Dada su situación geográfica y la vasta extensión de sus fronteras, Libia atrae flujos de migración, sobre todo procedentes del África Sub-Sahariana, que se dirigen a la UE. En octubre de 2010, la Comisión Europea firmó un ‘acuerdo de cooperación’ con las autoridades libias sobre la ‘gestión de los flujos migratorios’ y el ‘control de fronteras’, por el que la UE pagará a Libia 50 millones de euros. No obstante, las organizaciones internacionales de derechos humanos han denunciado repetidamente el maltrato recibido por inmigrantes y demandantes de asilo en los centros de detención libios.

4. *Relaciones económicas y financieras.* Las potencias europeas han abierto en los últimos años sus bancos y empresas al capital libio. Las entidades de inversión creadas por Gadafi, tales como la denominada 'LIA' (*Libian Investment Authority*) participan en empresas de Italia del poderoso grupo estatal italiano *Finmeccanica* (uno de los principales suministradores del Pentágono), la petrolera italiana ENI, la FIAT, o el Financial Times.⁵⁸⁹

Cuando se produjo la suspensión de las sanciones de las Naciones Unidas, en abril de 1999, Libia obtuvo el estatuto de observador en el proceso de Barcelona y se le invitó a adherirse plenamente al mismo, una vez que tuviera efecto la eliminación de las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la condición de que aceptara la totalidad del acervo de Barcelona. Aunque la UE suspendió las sanciones contra Libia y retiró las restricciones al personal de las embajadas y los consulados y respecto a los visados, siguió vigente el embargo sobre la exportación de armas hasta 2004. Sin embargo, el gobierno de Gadafi no aceptó el acervo de Barcelona, debido fundamentalmente a un desacuerdo sobre la posición de Israel y de la Autoridad Palestina, pero desde entonces asistía regularmente como observador a las reuniones de los ministros de asuntos exteriores y de los altos funcionarios. Asimismo, la UE proponía considerar el modo de incorporar a Libia a su política de vecindad.⁵⁹⁰

A finales de la década de 1990, Gadafi comenzó a reconstruir sus relaciones con Europa. En diciembre de 2003, tras la retirada de las sanciones de la ONU y con EEUU enfrascado en la reconstrucción de Irak, Libia renunció a su programa para desarrollar armas de destrucción masiva y al terrorismo. En 2006, EEUU retiró las sanciones unilaterales, lo que abrió definitivamente la veda a las inversiones internacionales.

Pero Italia no fue el único país que se enriqueció con la venta de armas: los cables de Wikileaks revelaron que España desbloqueó la venta de armas a Libia tras una visita de Gadafi en 2007. En 2008 se formalizaron acuerdos comerciales valorados en 3,84 millones de euros destinados a la compra de armamento, violando la ley española sobre Comercio de Armas que prohíbe vender armas a países "con fines de represión interna o en situaciones de violación de derechos humanos". Del mismo modo, en el primer trimestre de 2010 España vendió al

⁵⁸⁹ *Idem.*

⁵⁹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:ES:PDF>
Consultada el 13 de febrero de 2013.

Gobierno libio material por un valor de 6,9 millones de euros, según denuncia la coalición “Armas bajo control”.

Gran Bretaña por su parte también ha intensificado las relaciones con Libia, sobre todo por el interés que la petrolera BP tiene en las jugosas reservas del país. De hecho, BP ha aceptado que presionó al gobierno para que extraditase a Libia al autor material de los atentados de Lockerbie, que cumplía condena en Escocia. Los cables de Wikileaks desvelaron que Gadafi había amenazado con cortar el comercio con Gran Bretaña si el autor material del ataque de Lockerbie moría en la cárcel.⁵⁹¹

Aún más, se podría señalar la diplomacia emprendida por Nicolás Sarkozy y su entonces esposa Cecilia, en el asunto de las enfermeras búlgaras y el médico palestino, encarcelados en Libia y condenados a muerte, acusados de haber inoculado el virus del sida en 400 menores, quienes fueron liberados en 2007 gracias a las gestiones del matrimonio Sarkozy. A partir de ahí, también el gobernante francés emprendió una diplomacia empresarial que tuvo como resultado un contrato para la instalación de una “central nuclear francesa lista para ser instalada en Libia.”⁵⁹² Así que las relaciones entre la Libia de Gadafi y los países europeos se ubicaron tanto en el nivel bilateral como en el de la Unión Europea.

El caso de Egipto es igualmente representativo de la manera en que venían desenvolviéndose los gobiernos árabes del norte de África. Hosni Mubarak⁵⁹³ ascendió al poder en 1981, después de que fuera asesinado Annouar el Sadat, o sea que se mantuvo ahí durante 30 años, durante los cuales convocó a cuatro referendos (en 1987, 1993, 1999 y 2005), aunque en febrero de 2005 Mubarak (a quien también nombraban como *El Rais*) hizo una reforma para la ley electoral, con lo cual en 2010 se realizaría un proceso multipartidista, en el que se elegiría un presidente para un gobierno de siete años que sólo podría presentarse en dos ocasiones. De tal manera, el 28 de noviembre de 2010, Mubarak se presentó como candidato obteniendo una mayoría absoluta.

A lo largo de su dictadura, “demostró ser un superviviente, tanto en el sentido físico como en el político. En el primero, ha sobrevivido a seis intentos de

⁵⁹¹ “Gadafi y los líderes europeos: ¿Falta de memoria o bussines as usual?”, en *United Explanations*, *op. cit.*

⁵⁹² BOLIVAR MANAUT, Luna, “Tratos con Europa: ¿cobra Libia la clemencia?”, *op. cit.*

asesinato, según el recuento de la BBC: el que más posibilidades tuvo de matarle sucedió en la capital etíope, Addis Abeba, cuando la limusina en la que se dirigía a la cumbre de líderes africanos fue atacada.⁵⁹⁴ En el orden interno su gobierno se caracterizó por ejercer la mano dura, controlar la información, bloquear cualquier intento de democracia, eliminar a la oposición y todo ello en un estado de desarrollo económico muy precario y con una desigual distribución de la riqueza,⁵⁹⁵ por lo cual no es de extrañar que el descontento alcanzara niveles muy altos al finalizar la primera década del siglo XX. La inestabilidad y la inseguridad que afectaban principalmente al turismo (fuente muy importante de divisas) se vieron incrementadas en ese periodo por varios sucesos de atentados terroristas que se sucedieron de 2004 a 2009.

Así, el 7 octubre 2004, se produjo un atentado con coche bomba contra el hotel Hilton de Taba y otros dos artefactos explosivos en otros tantos automóviles en las localidades de Ras Shaitan y Tarabain, cercanas a Nuweiba, en el norte del Sinaí, causaron la muerte a 38 personas, en su mayoría israelíes; el 7 abril de 2005, un artefacto explosivo en el mercado popular de Jan al Jalili, en el centro y corazón turístico de El Cairo, provocó la muerte de dos turistas franceses y un estadounidense, además de un ciudadano egipcio, en un hecho atribuido a un terrorista suicida, además, hubo dieciocho heridos; el 30 abril del mismo año, dos atentados casi consecutivos en El Cairo costaron la vida a tres terroristas y causaron heridas a siete personas, cuatro de ellas turistas, el desconocido grupo "*Sahib Abdala Azam*" y los "*Muyahidines* de Egipto" asumieron los ataques; a continuación, el 23 julio, tres atentados en la localidad costera de Sharm el Sheij provocaron la muerte de 90 personas, entre ellas siete turistas extranjeros, y dejaron más de 150 heridos, doce de ellos extranjeros; el

⁵⁹³ Cuyo nombre completo es Muḥammad Ḥusnī Sayyid Mubārak

⁵⁹⁴ PRIETO, Mónica G. "Hosni Mubarak, el dictador que se creyó faraón, en *El Mundo.es*, 20 de junio de 2012, en <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/01/29/internacional/1296308729.html> Consultada el 14 de febrero de 2013.

⁵⁹⁵ En el Índice de Desarrollo Humano 2007, de 182 países evaluados en cuatro niveles: Desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo, en donde el medio inicia con el lugar 84 (Armenia) y el bajo en el lugar 159 (Togo), Egipto se ubicaba en el lugar 123. Ver PNUD, "Índice de Desarrollo Humano 2007 y sus componentes", en *Informe sobre Desarrollo humano 2009*, ONU, en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2009> Consultada el 13 de febrero de 2013.

24 abril de 2006, al menos 21 personas, entre ellas tres extranjeros –uno de ellos un niño alemán–, murieron a causa de una explosión simultánea de al menos tres artefactos en la ciudad de Dahab, en la costa este del Sinaí; y, el 22 de febrero de 2009 nuevamente un atentado en el mercado Jan al Jalili se agregó a la lista de ataques contra intereses turísticos en Egipto. En esa ocasión resultó una persona muerta de nacionalidad francés y 21 más heridas, a consecuencia de una explosión. Los heridos incluyeron a tres saudíes, 13 franceses, un alemán y cuatro egipcios, entre ellos un menor de edad.⁵⁹⁶

A pesar de las condiciones internas, Egipto mostró ser un aliado confiable para las potencias occidentales y una suerte de balance en la región. “En el exterior, Egipto mantuvo con Mubarak el liderazgo suní regional, siempre disputado –aunque amigablemente– con Arabia Saudí. Su presencia en las infructuosas conferencias de paz de Oriente Próximo le (ponían) siempre ante los focos y sus relaciones privilegiadas con Occidente (eran) indiscutibles. Nadie le reprochaba en voz alta las violaciones de los derechos humanos, la represión policial o el estado de excepción que arrebatava las libertades esenciales de sus ciudadanos desde que llegara al poder.”⁵⁹⁷

Egipto firmó un Acuerdo de Asociación con la UE el 25 de junio de 2001, después de muchos debates y tras quince rondas de negociación, entró en vigor en enero de 2004. Más tarde, la Unión Europea, en la búsqueda de una política de acercamiento con sus vecinos del Mediterráneo, definido primero en el instrumento de la Política Europea de Vecindad (PEV) y luego dentro del marco del Proceso de Barcelona iniciado en 1995, ambas partes acordaron realizar un Plan de Acción, para lo cual se presentó un Documento de Estrategia sobre el país para el periodo de 2007-2013, el cual es interesante mencionar aquí porque ya muestra las preocupaciones de la Unión respecto de las condiciones del país. Así, en la definición del contexto y los objetivos se señalaba que:

⁵⁹⁶ “Los atentados más graves en Egipto”, en ABC.es, en

<http://www.abc.es/20090222/internacional-internacional/atentados-graves-egipto-20090222047.html>

“Un muerto y 21 heridos en ataque terrorista en Egipto, en Informador.com.mx, en

<http://www.informador.com.mx/internacional/2009/81180/6/un-muerto-y-21-heridos-en-ataque-terrorista-en-egipto.htm> Consultadas el 14 de febrero de 2013.

⁵⁹⁷ PRIETO, Mónica G. “Hosni Mubarak, el dictador...”, *op. cit.* Paréntesis añadidos.

(...) Mediante el marco de la Política Europea de Vecindad, la ventaja comparativa de la UE como socio comercial y político se verá reforzado; además, la expectativa de una relación comercial más intensa junto a la cooperación política y una aproximación normativa en sectores importantes, contribuirán a fortalecer los vínculos entre la UE y Egipto. Sin embargo, para poder sacar el máximo provecho de esta relación, Egipto deberá perseguir activamente la implementación de su agenda de reformas. La UE es consciente de los desafíos que debe afrontar Egipto para poner en marcha las reformas previstas dadas sus limitaciones presupuestarias y su alto nivel de desempleo. El Programa Indicativo Nacional (PIN) pretende prestar el necesario apoyo a Egipto para que éste pueda llevar a cabo las citadas reformas.

La “agenda de reformas” del gobierno de Mubarak fueron consideradas como base por la UE para poner en marcha la cooperación, por lo que en el Documento de Estrategia se enfatizaba:

Las prioridades que vienen de ser mencionadas forman parte del listado de promesas del Presidente Mubarak para las elecciones de 2005, con una posición destacada para la reforma política, la creación de empleo, la mejora del nivel de vida, la reforma de la seguridad social y una ambiciosa política exterior. El actual gobierno se ha comprometido a continuar prestando especial atención a la reforma económica (reforma del sector financiero, liberalizar el medio empresarial y prestar atención a asuntos de gobernanza económica) y en hacer hincapié sobre las reformas sociales (educación, salud, en particular, reforma del seguro sanitario, creación de empleo y extensión de la red de la seguridad social). El progreso en descentralización y en democratización son prioritarios en lo referente a reforma política.

El objetivo del gobierno egipcio es lograr un crecimiento equitativo mediante el desarrollo del sector privado y reduciendo el intervencionismo del gobierno en el manejo de la economía. La rápida expansión de la cantidad de mano de obra está produciendo desafíos para el gobierno tales como el desempleo o el sub-empleo.

La lucha contra la pobreza es uno de los objetivos del Quinto Plan Social del Gobierno (2003-2008) el cual incluye el desarrollo de los recursos humanos (mediante la alfabetización y la educación) y del empleo.⁵⁹⁸

⁵⁹⁸ Comisión europea, *Resumen del Documento de Estrategia sobre el País 2007-2013 & Programa Indicativo Nacional*, en ec.europa.eu/world/enp/pdf/.../enpi_csp_nip_egypt_summary_es.pdf

Probablemente a Hosni Mubarak no le dio tiempo de realizar todas las acciones para las cuales obtuvo el apoyo de la Unión Europea, pero en el Documento de Estrategia de 2007 a 2013, se le dotaba de recursos apreciables:

1.1. Apoyo para el desarrollo político, descentralización y para promoción de la buena gobernanza (2008- 13 millones de euros)

1.2. Promoción y protección de los derechos humanos e involucra de la sociedad civil en la protección del medio ambiente (2008- 17 millones de euros)

1.3. Apoyo para la modernización de la administración de justicia y fortalecimiento de la seguridad (2010- 10 millones de euros)

2.1. Apoyo para la implementación del Programa del Plan de Acción (APPA) (220 millones euros)

Para el hermanamiento y la asistencia técnica: tres fases en 2007, 2008 y 2010 cuya correspondiente dotación presupuestaria es de 17, 20 y 33 millones de euros respectivamente.

Para apoyo presupuestario: dos fases en 2008 y 2010 cuya dotación presupuestaria es de 80 y 70 millones de euros respectivamente.

3.1. Apoyo para la reforma educativa (2007- 120 millones de euros)

3.2. Sanidad Pública (2009- 120 millones de euros)

3.3. Apoyo para inversión en el transporte, energía y sectores medioambientales (dos fases, en 2008 y 2010 con 29 y 29 millones de euros de dotación presupuestaria respectivamente)⁵⁹⁹

El caso de Mauritania es aún más complicado, puesto que en la primera elección presidencial bajo el régimen de concurrencia de partidos políticos realizada en 1992, enturbiada por acusaciones de fraude por parte de los grupos de oposición, el candidato del Partido Democrático y Social, Ould Taya (Maaouya Ould Sid'Ahmed Taya), quien estaba en el poder desde 1984 a consecuencia del golpe de Estado en contra de Mohammed Khouna Ould Haidalla,⁶⁰⁰ resultó vencedor con una amplia mayoría. En las mismas condiciones e iguales resultados el Presidente se presentó nuevamente en las elecciones de 1997 y del 7 de noviembre de 2003. “El más dilatado ejercicio presidencial de Mauritania, de 21 años de duración, comenzó y terminó con sendos golpes de Estado.”⁶⁰¹ Durante

⁵⁹⁹ *Ídem.*, pp. 4-6.

⁶⁰⁰ ORTIZ DE ZÁRATE, Roberto, “Ely Ould Mohammed Vall”, *Dossiers CIDOB*, en http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/afica/mauritania/ely_ould_mohammed_vall Consultada el 14 de febrero de 2013.

⁶⁰¹ ORTIZ DE ZÁRATE, Roberto (Ed.). “Maaouya Ould Taya”, *Dossiers CIDOB*, en

su gobierno padeció insurrecciones de esa naturaleza en junio de 2003 y el 3 de agosto de 2005. Este último definitivo y que lo alejó del poder. Como señala Raquel OJEDA GARCÍA, en el país se arraigó una fuerte tradición en la instalación, mediante el uso de la fuerza, de militares como jefes de Estado, de tal manera que en la última fecha señalada, “dos militares próximos a Uld Taya: el comandante del batallón de la seguridad presidencial, el coronel Mohamed Ould Abdelaziz, y el director de la seguridad nacional, Ely Ould Mohamed Vall, se hicieron con el poder mientras Uld Taya asistía en Arabia Saudí a los funerales del rey Fahd.”⁶⁰²

Se señala que en los años 90, Ould Taya aplicó medidas de desarrollo económico y de manejo de la deuda externa atados a programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional, “obteniendo en algunas macromagnitudes resultados que no tuvieron consonancia en los indicadores sociales más acuciantes. De puertas al exterior, el siempre opaco Taya mejoró las relaciones de vecindad en el Magreb (sin faltar Marruecos, pese al reconocimiento por Nouakchott de la República Saharaui) y realizó un sorprendente viraje en relación con Irak, pasando de una desafiante solidaridad durante la crisis del Golfo en 1990 a la ruptura de relaciones diplomáticas con Israel, casi excepcional en el mundo árabe. Tras el 11-S, Taya forjó con Estados Unidos una cooperación en materia de seguridad que implicó a su país en la lucha contra el terrorismo globalizado de Al Qaeda.”⁶⁰³

Ely Ould Mohamed Vall, quien accedió al poder luego del golpe de Estado contra Ould Taya, integró con un grupo de oficiales y jefes militares el Consejo Militar para la Justicia y la Democracia. Aunque en un principio hubo reacciones por parte de la comunidad internacional, pronto se abrieron expectativas en cuanto a las posibilidades de generar un cambio en el país respecto a la manera en que había gobernado su predecesor. En marzo de 2007 se celebraron elecciones en

http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/afrika/mauritania/maaouya_ould_taya
Consultada el 14 de febrero de 2013.

⁶⁰² OJEDA GARCÍA, Raquel, “Mauritania tras el golpe de Estado de agosto de 2008: continuidades y cambios”, ARI 94/2008, Real Instituto Elcano, Madrid, 26 de agosto de 2008, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari94-2008 Consultada el 14 de febrero de 2013.

las que resultó ganador (en segunda vuelta) Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdellahi, nombrándose como Primer Ministro a Zein Ould Zeidán, quien había sido el candidato que había obtenido el tercer lugar en las votaciones, pero que sólo duró poco más de un año en el cargo, puesto al que dimitió el 6 de mayo de 2008, cuando se inició un nuevo problema de inestabilidad política, con Yahya Ould El Waghef como Jefe de Gobierno.⁶⁰⁴

A pesar de que Mauritania es rica en recursos naturales, su población sigue teniendo una actividad agrícola y ganadera de subsistencia, por lo que es uno de los países con el PIB más bajo de África.⁶⁰⁵

Mauritania tiene grandes depósitos de mineral de hierro, que representan casi el 50% de las exportaciones totales. Con el alza actual del precio del metal, las compañías mineras de oro y cobre se están abriendo minas en el interior. Las aguas costeras del país se encuentran entre las zonas pesqueras más ricas del mundo, pero la sobreexplotación por parte de extranjeros pone en peligro esta importante fuente de ingresos. El primer puerto del país en aguas profundas se abrió cerca de Nouakchott en 1986. En los últimos años, la sequía y la mala gestión económica han dado lugar a una acumulación de deuda externa. En marzo de 1999, el gobierno firmó un acuerdo con un conjunto del Banco Mundial y el FMI en una misión de \$ 54 000,000 en servicio reforzado de ajuste estructural. Los objetivos económicos se han establecido para el período 1999-2002. La privatización sigue siendo uno de los temas clave. Mauritania es improbable que satisfaga anual ESAF objetivos de crecimiento del PIB del 4% -5%.

Se descubrió petróleo en Mauritania en 2001 en la costa de depósito Chinguetti. Aunque potencialmente significativas para (su) economía (...), que queda por ver cuánto va a ayudar al país. Mauritania ha sido descrito como una "nación desesperadamente pobre del desierto", que se extiende entre los mundos árabe y africano y es la más reciente de África, (aunque) a pequeña escala, productor de petróleo. Es posible que haya reservas adicionales de petróleo hacia el interior de la cuenca del Taoudeni, a pesar de las duras condiciones que facilitan la extracción.⁶⁰⁶

⁶⁰³ ORTIZ DE ZÁRATE, Roberto (Ed.). "Maaouya Ould Taya", *op. cit.*

⁶⁰⁴ OJEDA GARCÍA, Raquel, "Mauritania tras el golpe de Estado...", *op. cit.*

⁶⁰⁵ De 182 países evaluados en cuatro niveles: Desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo, en donde el medio inicia con el lugar 84 (Armenia) y el bajo en el lugar 159 (Togo), Mauritania ocupa el lugar **154** en el Índice de Desarrollo Humano. Ver PNUD, "Índice de Desarrollo Humano 2007 y sus componentes", *op. cit.*

⁶⁰⁶ Mauritania – Economía, en Country-Facts.com, en

<http://country-facts.com/es/country/africa/65-mauritania/373-mauritania-economy.html> Consultada el 14 de febrero de 2013.

Asimismo, persisten problemas como la falta de integración social, la conflictividad inter étnica que se explica por las diferencias de intereses entre las tribus, un grave problema de expulsión de su población que se viene arrastrando desde 1989 en parte por problemas medioambientales (sequías que afectaron a las actividades agrícolas), así como de la gestión de su retorno, “Ould Cheikh Abdallahi, había prometido resolver esta cuestión, aunque sólo se ha permitido el retorno de dos grupos muy reducidos de negro-mauritanos, que están instalados en una especie de campos de refugiados, sin que existan los mecanismos legales e institucionales para su plena integración y, sobre todo, la devolución de sus bienes o tierras.”⁶⁰⁷ A todo ello se agregan los problemas de señalamientos de corrupción política y de inseguridad, esta última relacionada con las actividades terroristas que se producen en la región: el 24 de diciembre de 2007 se produjo el asesinato de cuatro turistas franceses, cerca de Aleg; el 4 de enero de 2008 se anuncia la suspensión del Rally Lisboa-Dakar a causa de amenazas procedentes de terroristas en Mauritania, en donde se realizarían ocho de las 15 etapas de la prueba en África, con lo cual se causaron “pérdidas valoradas en más de 4,7 millones de dólares, según Cissé Mint Cheikh Ould Beide, representante del Ministerio de Turismo”⁶⁰⁸; y el 1 de febrero de 2008 se produce el estallido de una bomba en una discoteca de la capital en un sitio cercano a la embajada de Israel, con todo lo cual se transmitió “la imagen de Mauritania como un país inseguro e incapaz de controlar sus fronteras de una forma eficaz.”⁶⁰⁹ La economía ligada al turismo, que en 2007 había producido un total de 42.7 millones de dólares, con lo que contribuía con 4% del presupuesto anual del país, se vio drásticamente afectada.

En medio de una situación de inestabilidad política, “Yahya Ould El Waghef presentó su dimisión el 3 de julio de 2008 tras el levantamiento de una moción de censura. El día 15 se nombró otro Gobierno, encabezado por El Waghef, en el que se intentaron mantener los equilibrios regionales e incluyó a aquellos partidos que

⁶⁰⁷ OJEDA GARCÍA, Raquel, “Mauritania tras el golpe de Estado de agosto de 2008...”, *op. cit.*

⁶⁰⁸ Afrol News / IRIN, “El terrorismo socava la economía de Mauritania”, 25 de marzo de 2008, en <http://www.afrol.com/es/articulos/28377> Consultada el 14 de febrero de 2013.

mostraban un apoyo claro a Ould Cheikh Abdellahi. En ese nuevo Gobierno se mantuvo o nombró a personas que ocuparon puestos de segunda fila durante el régimen de Uld Taya. Por otro lado, se criticó el hecho de que los nuevos ministros (10 sobre un total de 30) eran personas sin experiencia política y desconocidos para la opinión pública.”⁶¹⁰ Los militares reaccionaron protagonizando un nuevo golpe de Estado el 6 de agosto de 2008 e integraron el Alto Consejo de Estado, comprometiéndose a no disolver “el Parlamento y salvaguardar el estado de derecho, las libertades de los ciudadanos y las instituciones democráticas existentes. Por otro, han retenido al presidente de la República, al primer ministro y al ministro del Interior. Estos dos últimos fueron liberados el 11 de agosto de 2008, aunque el primero de ellos fue detenido de nuevo unos días más tarde. Las primeras medidas que tomaron los golpistas, tras hacerse con el control del palacio presidencial, la televisión, la radio y el aeropuerto de Nuakchot, fueron derogar el decreto presidencial que los había relevado de sus puestos y la destitución de los responsables de la televisión y la radio.”⁶¹¹

De otra parte tenemos el caso de Mali, un país de mediano tamaño (el 7º en el continente, con una extensión de 1 240,000 km², con un territorio mayoritariamente semidesértico), que tiene la característica de ser mediterráneo y encontrarse rodeado de Argelia, Níger, Mauritania, Senegal, Costa de Marfil y Burkina Faso.⁶¹² Es decir que su vecindario también va a ser una de las razones de los problemas que tiene que enfrentar. Desafortunadamente se encuentra ubicado como uno de los países más pobres del mundo,⁶¹³ con una economía muy concentrada en la agricultura y la piscicultura confinada al área riberena del Níger, por lo que es muy dependiente de la ayuda externa y vulnerable a los

⁶⁰⁹ *Ídem.*

⁶¹⁰ OJEDA GARCÍA, Raquel, “Mauritania tras el golpe de Estado de agosto de 2008...”, *op. cit.*

⁶¹¹ *Ídem.*

⁶¹² “Mali es el lugar de algunos de los sitios culturales de más interés del continente. El legendario Tombuctú (Timbuktu) está localizado ahí y en el centro del país están los acantilados de Bandiagara, cuna de la fascinante cultura de los Dogon.

La población de Mali comprende diferentes pueblos que incluyen los Bambara (que forman el mayor segmento), los Songhai, Mandinka, Senoufo, Fula y Dogon.” En <http://www.geographia.com/mali> Consultada el 19 de febrero de 2013.

cambios en los precios del algodón, su producto de exportación principal, y el oro.⁶¹⁴

En 1991 se vivieron en el país protestas antigubernamentales que se concretaron en un golpe de estado y la instauración de un gobierno de transición. Pero el 12 de enero de 1992 se aprobó una nueva Constitución política y la convocatoria a elecciones democráticas (las primeras en el país), de las que resultó ganador Alpha Oumar Konaré quien se reeligió en 1997 y se propuso impulsar reformas políticas y económicas, así como combatir la corrupción. Para los dos siguientes periodos de gobierno fue electo Amadou Toumani Touré,⁶¹⁵ quien había gobernado en la transición de 1991 a 1992,⁶¹⁶ y gozaba de un buen prestigio al haber participado en comisiones de paz en los conflictos de Ruanda y Burundi en 1996 y de la República Centroafricana en 1997.

Los principales problemas que tuvo que enfrentar el gobierno de Touré se produjeron a causa de los levantamientos de guerrilleros separatistas de la etnia tuareg, que tiene una población imprecisa entre 1.5 y 3 millones de personas, con una cultura básicamente nómada, que se mueve en los países que conforman el Sahel y que se puntea con la delimitación precisa de fronteras geográficas que se interponen a su cultura y actividades tradicionales. “En Mali representan el 10% de la población, pero su proporción es mayoritaria en el norte, la región saheliana – que constituye dos tercios del área total del país–, con graves problemas de subdesarrollo económico y falta de recursos. La región septentrional está poblada también por comunidades árabes (denominadas localmente moros) y otras de origen nilótico y carácter sedentario como la songhai o la peul. La insurgencia tuareg nace como respuesta a la marginalización política y económica de la población nómada del norte. La percepción de que las comunidades sedentarias en la región septentrional recibían mayores privilegios por parte del Estado

⁶¹³ De 182 países evaluados en cuatro niveles: Desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo, en donde el medio inicia con el lugar 84 (Armenia) y el bajo en el lugar 159 (Togo), Mali ocupa el lugar **178** en el Índice de Desarrollo Humano. Ver PNUD, “Índice de Desarrollo Humano 2007 y sus componentes”, *op. cit.*

⁶¹⁴ CIA, *Fact Book 2004*, en http://en.wikisource.org/wiki/CIA_World_Fact_Book_2004/Mali Consultada el 19 de febrero de 2013.

⁶¹⁵ “Touré, Amadou Toumani”, en http://www.ikuska.com/Africa/Historia/biografias/t/toure_amadou_tou.htm Consultada el 19 de febrero de 2013.

⁶¹⁶ El 21 de marzo de 2012 el Presidente fue derrocado mediante un sangriento golpe de Estado.

(registro de tierras, cargos públicos) contribuyó paralelamente al desarrollo de una fuerte tensión étnica que conllevaría un agravamiento de la violencia.”⁶¹⁷

La Alianza Democrática del Cambio (ADC) lanzó una ofensiva el 23 de mayo de 2006 contra cuarteles del Ejército en Kidal y Ménaka. La confrontación entre las partes se solucionó con relativa rapidez gracias a la mediación del gobierno de Gadafi, con lo que se alcanzaron los acuerdos de Argel. Sin embargo, en 2007 una facción de la ADC reinició los ataques en el norte. Nació así una nueva formación denominada Alianza Tuareg del Norte de Mali (ATNM), bajo el liderazgo de Bahanga, con quien se acordó un nuevo proceso de diálogo que pronto fue cancelado. Los ataques ofensivos contra esta formación por parte del Ejército y de las milicias armadas provocaron que la formación se desbandará y su líder se refugiara en Libia en 2009. “La ADC y la ATNM se enfrentaron en el desierto con la creciente presencia del grupo de origen argelino al-Qaeda en el Magreb Islámico. Las actividades de éste último grupo en el norte de Malí aumentaron vertiginosamente durante la primera década del siglo XXI, afectando seriamente a la economía de la región con la desaparición del turismo internacional. Diversos cables estadounidenses filtrados por Wikileaks señalaban la preocupación de Washington por el escaso compromiso en la lucha contra AQMI mostrado por Bamako, pese a los grandes recursos destinados a su combate dentro de la estrategia antiterrorista. Sin embargo, el Gobierno de Malí ha intentado en varias ocasiones vincular a la insurgencia tuareg con AQMI con el objetivo de desacreditar a sus líderes.”⁶¹⁸

Níger, el último país que consideramos en la zona de África del norte,⁶¹⁹ representa un caso abrumador, por decir lo menos. Se trata de un territorio mediterráneo, rodeado por Argelia, Libia, Chad, Nigeria, Benín, Burkina Faso y

⁶¹⁷ Mali (Norte), Escola en Escola de Cultura de Pau, Barcelona, en <http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichasubzona=126¶midioma=0> Consultada el 15 de febrero de 2012.

⁶¹⁸ *Ídem*.

⁶¹⁹ Aunque en algunas clasificaciones se le ubica en África Occidental y de hecho forma parte de la Comunidad Económica de Estados del Oeste de África, de la que fue electo Presidente el 19 de enero de 2005 el mandatario nigerino Mamadou Tandja, el 19 de enero de 2005, en la Cumbre realizada en Accra, Ghana. Ver http://es.wikipedia.org/wiki/Tandja_Mamadou

Mali, con una extensión de 1 267 000 kms² (de los cuales sólo 4% es cultivable), pero extremadamente pobre y con grandes contrastes.⁶²⁰

Su trayectoria política está marcada por la fuerte presencia de los militares que dieron un golpe de Estado en 1996 y suspendieron la Constitución Política. El coronel Ibrahim Baré Mainassara se colocó al frente del gobierno pero tres años más tarde convocó a elecciones, que se realizaron en febrero de 1999, a fin de cumplir con su compromiso de devolver el poder a los civiles. La amplia mayoría obtenida por la oposición en los resultados de elecciones municipales causó la irritación de algunos sectores militares y en una reacción violenta, la guardia civil asesinó al Presidente en circunstancias poco claras el 9 de abril de 1999. El líder del golpe de Estado, Daouda Malam Wanké, lo sucedió como jefe de Estado e inició una transición política que finalizó con la realización de elecciones en noviembre de ese mismo año, de las cuales resultó electo Tandja Mamadou, quien asumió el cargo el 22 de diciembre, con Hama Amadou como Primer Ministro. Sus políticas en educación y sanidad, los cortes en el empleo público, el retraso en el pago de salarios de funcionarios y militares y en general el descontento en la política económica dieron pie a las manifestaciones de estudiantes de la Universidad de Niamey en 2001 y al año siguiente un amotinamiento de unidades militares que fueron controlados por el gobierno. En las siguientes elecciones, en noviembre de 2004, el Presidente renueva su mandato por otros cinco años pero, ante la pretensión de continuar en el gobierno, en 2009 suspende la Constitución y presentó un proyecto de reforma que le permitiera la reelección. "La UE suspendió su cooperación al desarrollo con Níger en 2009, tras la tentativa inconstitucional del antiguo Presidente Mamadou Tandja de mantenerse en el poder más allá de su segundo mandato."⁶²¹ Ante esta

⁶²⁰ De 182 países evaluados en cuatro niveles: Desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo, en donde el medio inicia con el lugar 84 (Armenia) y el bajo en el lugar 159 (Togo), Níger ocupa el lugar **182** en el Índice de Desarrollo Humano. Ver PNUD, "Índice de Desarrollo Humano 2007 y sus componentes", *op. cit.*

⁶²¹ "Desde 2010, la Comisión Europea ha reanudado progresivamente la cooperación a través de las ayudas a la seguridad alimentaria, al desarrollo rural, a las infraestructuras de transporte y al apoyo a las elecciones. Con la investidura del nuevo Presidente, Mahamadou Issoufou, en abril de 2011, el país ha concluido su transición democrática. La UE confirmó el pleno restablecimiento de la cooperación al desarrollo con Níger el 20 de junio de 2011." European Union@United Nations. Partnership in Action. Reactivación de la ayuda a Níger: La Unión desembolsa 25 millones de euros, en http://www.eu-un.europa.eu/articles/es/article_11235_es.htm Consultada el 25 de febrero de 2013.

situación irregular, se produjo nuevamente un golpe de Estado, el 18 de febrero de 2010, esta vez dirigido por el Capitán de Escuadrón Salou Djibo.⁶²² En la transición a la democracia que se inició a partir de una hoja de ruta participaron la Comunidad de Estados del Oeste de África (CEDEAO), la Unión Africana (UA) y la Unión Europea.

Durante este periodo, las condiciones estructurales de pobreza y subdesarrollo se vieron agravadas por la sequía de 2004 que afectó directamente a la agricultura y desencadenó una grave hambruna.⁶²³ Esta adversidad medioambiental es recurrente y se repitió en 2005, en 2010 y en 2012. “Los efectos del cambio climático, la consiguiente degradación de los ecosistemas, la baja inversión agrícola y las plagas diversas están provocando que 18 millones de personas en el Sahel se encuentren en una situación absolutamente precaria. Sólo en Níger son seis millones los afectados por una preocupante inseguridad alimentaria, dos de ellos de forma muy grave. Según UNICEF un millón de niños en el Sahel se ven afectados por desnutrición severa, 400 000 de los cuales son nigerinos.”⁶²⁴

El drama de Níger, siendo tan pobre, es que posee una riqueza que puede ser (o es) su desgracia: es uno de los principales países con reservas de uranio en su subsuelo. Para 2007, la producción alcanzaba aproximadamente 3,500 toneladas anuales, pero el 8 de mayo de ese año, el Ministro de Información, Mohamed Ben Omar, anunció que “las autoridades responsables en Níger ya han concedido los permisos de prospección y explotación que permitirán producir unas

⁶²² Ver biografías de los actores políticos en <http://es.wikipedia.org/wiki/> Consultadas el 25 de febrero de 2013, así como “Níger, República de Níger”, Oficina de Información Diplomática, en http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Niger/Ficha%20pa%C3%ADs/Documentos/NIGER_FICHA%20PAIS_2012.pdf Consultada el 25 de febrero de 2013.

⁶²³ “El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial destruyen lo que hacen la FAO (Agencia de la ONU para la Agricultura y la Alimentación) y la Unicef, lo que es desarrollo sostenible”, señaló Jean Ziegler, relator especial de la ONU para el Derecho a la Alimentación. EFE, Ginebra, en *El País*, 14 de julio de 2005, en http://sociedad.elpais.com/sociedad/2005/07/14/actualidad/1121292002_850215.html Consultada el 25 de febrero de 2013.

⁶²⁴ GARCÍA-LUENGOS, Jesús, “Níger: Uranio, pobreza e inestabilidad”, en GuinGuinBali, en <http://www.guinguinbali.com/index.php?lang=es&mod=news&cat=1&id=3241> Consultada el 25 de febrero de 2013.

10.500 toneladas anuales dentro de pocos años.”⁶²⁵ La empresa que se beneficia de la explotación del uranio nigerino es Areva, una multinacional francesa –con suscripción mayoritaria del Estado galo–, que trabaja por intermediación de otras “dos grandes empresas participadas principalmente por Francia y Níger: la Somair (en la que Areva detenta un 63%) y la Cominak (con un 34% en manos de Areva y con participación también extranjera de Japón y de España, ésta última a través de la titularidad del 10% del capital social que detenta la empresa pública Enusa).”⁶²⁶

Lógicamente, la extracción, manejo y explotación del uranio acarrea daños medioambientales, socio-económicos y de salud en la población: Por un lado, esta actividad se realiza sin tomar en consideración de “la población local y a través de sucesivas expropiaciones de tierra, con la consiguiente alteración de los medios de vida de las comunidades; de otro, es constatable que en torno a 80,000 personas que viven en las zonas mineras padecen afecciones respiratorias, enfermedades cancerígenas o experimentan otras dolencias; por si esto fuera poco, la contaminación del agua, aire y suelo y la diseminación de residuos radioactivos supone una gran degradación medioambiental.”⁶²⁷

De tal manera, se observa que los desmedidos “déficit socio-económicos, los impactos negativos derivados del uranio sobre la población, la inestabilidad generalizada y la fragilidad de unas instituciones extremadamente limitadas a la hora de prever y hacer frente a las catástrofes naturales tienen también causas bien concretas. Lamentablemente y como es habitual, los intereses sobre seguridad energética se traducen en una completa exclusión del conjunto de las poblaciones locales, que en última instancia son las legítimas titulares de los recursos naturales.”⁶²⁸ Por ello, llaman la atención las afirmaciones presentadas en medios de comunicación en el contexto de una visita del Ministro de Información de Níger, Mohamed Ben Omar, a París, donde se señalaba que “Níger ha gozado de más de treinta años de operaciones seguras y eficientes de

⁶²⁵ Afrol News, “Níger incrementará su producción de uranio”, 8 de mayo de 2007, en <http://mail.afrol.com/es/articulos/25352> Consultada el 28 de febrero de 2013.

⁶²⁶ GARCÍA-LUENGOS, Jesús, “Níger: Uranio, pobreza...”, *op. cit.*

⁶²⁷ *Ídem.*

explotación minera de uranio. Según la Asociación Nuclear (WNA, por sus siglas en inglés), la producción de Níger ‘aparece como un componente esencial para una estabilidad conveniente de suministro de uranio a nivel internacional, particularmente la Unión Europea’.⁶²⁹ Evidentemente, a raíz de los sucesos de la planta de Fukushima, en Japón, la importancia del uranio puede relativizarse, aunque no inmediatamente.

La situación que conforma la región de África Occidental tampoco es muy tranquilizadora, como sucede en otras latitudes del continente, los problemas son iguales, compartidos, migran por las localidades, se entrelazan y producen condiciones de conflicto abierto, suspendido o latente. Los rebeldes de uno u otro país traspasan las fronteras con todo lo que ello acarrea. Además, de una u otra forma se encuentra en el fondo la vinculación de los problemas con la existencia de recursos minerales o energéticos que son causa del choque de intereses por explotarlos.

Tal es el caso de Benín,⁶³⁰ que durante la década de los 90 fue catalogada como uno de los países de su región en donde la democracia gozó de un aceptable respeto, aunque realmente se debió más a las muestras de estabilidad política, mediante la realización de elecciones con participación de varios partidos y en que las que los participantes asumían lo resultados.⁶³¹ Esto fue posible a raíz de que el general Mathieu Kéréke, quien ya había gobernado en Benín de 1972, cuando dirigió un golpe de Estado, a 1991 En esa primera etapa se adscribía a una ideología marxista-leninista y bajo su gobierno se decidió el cambio del nombre del país de Dahomey a República Popular de Benín, pero en 1989 renunció a los preceptos socialistas que había abanderado y en 1990 modificó nuevamente el nombre del país que desde entonces sólo es República de Benín. En esa misma fecha se convocaron elecciones en las que ganó la oposición pero

⁶²⁸ GARCÍA-LUENGOS, Jesús, “Níger: Uranio, pobreza...”, *op. cit.*

⁶²⁹ Afrol News, “Níger incrementará su producción...”, *op. cit.* Cursivas añadidas.

⁶³⁰ De 182 países evaluados en cuatro niveles: Desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo, en donde el medio inicia con el lugar 84 (Armenia) y el bajo en el lugar 159 (Togo), Benín se ubica en el lugar **161** del Índice de Desarrollo Humano. Ver PNUD, “Índice de Desarrollo Humano 2007 y sus componentes”, *op. cit.*

⁶³¹ El primer conflicto electoral se produjo hasta 2011. Ver Afrol News, “La oposición en Benín denuncia fraude electoral, 15 de marzo de 2011, en <http://mail.afrol.com/es/articulos/37576> Consultada el 28 de febrero de 2013.

en 1996 Kérékou volvió a la presidencia en donde permaneció hasta 2006, cuando en un nuevo proceso resultó electo Yayi Boni.

Aunque el país cuenta con petróleo, oro, mármol y piedra caliza, la explotación de sus recursos se realiza principalmente por empresas extranjeras que dejan muy poco de la riqueza en la población nativa. La situación estructural de subdesarrollo es agravada por una persistente debilidad en sus finanzas, que el Presidente Kérékou intentó atajar mediante negociaciones con Francia, el Fondo Monetario Internacional y la Unión Europea. “El presidente se benefició también de la firma el 23 de junio de 2000 en Cotonou del nuevo acuerdo de cooperación entre la Unión Europea y los países ACP (África, Caribe y Pacífico), que sustituyó a la Convención de Lomé IV (1989).”⁶³²

La participación internacional de Benín, durante los mandatos de Kérékou, además de su relación con los organismos económicos y financieros, se ubicó sobre todo en el ámbito regional, principalmente en temas de seguridad. “Así, contingentes benineses participan en las misiones de pacificación de la ONU en la República Centroafricana, desde 1998, y de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO, cuya presidencia de turno ostentó en 1982-1983) en Guinea Bissau, desde 1999.”⁶³³

De otra parte, Burkina Faso (antiguo Alto Volta, nombre que fue cambiado en 1984), un país pequeño de apenas 274,000 km² y con una población de 13,7 millones de habitantes, de acuerdo al censo de 2006⁶³⁴ y con graves problemas de subdesarrollo⁶³⁵ y extrema pobreza, que han provocado una importante migración, sobre todo a los países vecinos. “Unos datos que no son malos, sino peores. La expectativa de vida al nacer es de poco más de 54 años, unos 30 menos que en

⁶³² ORTIZ DE ZÁRATE, Roberto (Ed.). “Mathieu Kérékou”, en *Biografías Líderes Políticos*, CIDOB Barcelona Centre for International Affairs, en http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/afrika/benin/mathieu_kerekou Consultada el 28 de febrero de 2013.

⁶³³ *Idem*.

⁶³⁴ Burkina Faso, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dirección General de Comunicación Exterior, España, diciembre de 2007, en [PDF] www.maec.es/SiteCollectionDocuments/.../Burkina%20Faso.pdf Consultada el 28 de febrero de 2013.

⁶³⁵ De 182 países evaluados en cuatro niveles: Desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo, en donde el medio inicia con el lugar 84 (Armenia) y el bajo en el lugar 159 (Togo), Burkina Faso se ubica en el lugar 177 del Índice de Desarrollo Humano. Ver PNUD, “Índice de Desarrollo Humano 2007 y sus componentes”, *op. cit.*

España. La tasa de alfabetización supera por poco el 20% y la tasa de mortalidad infantil en niños menores de un año es de casi el 80 por mil. La guinda de los malos datos la pone la cifra de personas que están en riesgo de sufrir inseguridad alimentaria: casi dos millones, según Intermón Oxfam, lo que supone el 14% de los más de 18 millones de personas que en toda la región del desierto del Sahel pasan hambre. Es la llamada crisis alimentaria. El paso previo a la hambruna. Burkina arrastra las consecuencias de las crisis alimentarias de 2005 y 2008, y de las inundaciones de 2010.⁶³⁶

El actual presidente Blaise Compaoré, accedió al poder en 1987 y desde entonces se ha presentado en todas las elecciones, en 1991, 1998 y 2005, siempre logrando una mayoría incuestionable en los sufragios, de tal manera que se ha mantenido en el poder durante 25 años, gobernando una sociedad muy diversa compuesta por las etnias mosi (cerca de la mitad de la población); los pueblos de lengua voltaica (22% del total), entre los cuales se encuentran los gurunsi, los lobi en el sur y sudoeste; el grupo mandé (aproximadamente 16%), en el cual se encuentran los bobo; y los fulbé (8%) ubicados en el norte del país.⁶³⁷

Durante algunos años el régimen de Compaoré, al que se atribuían problemas de corrupción, saqueo de recursos naturales, nepotismo y persecución de sus opositores políticos, además de que había sido condenado en abril de 2006 por el Comité de Derechos Humanos de la ONU por no investigar el asesinato de su predecesor Thomas Sankara (aunque, esa resolución de la organización internacional no tuvo consecuencias),⁶³⁸ fue marginado por el descontento de la sociedad internacional al considerar que había brindado apoyo a Charles Taylor, el presidente de Liberia reconocido como criminal de guerra, asimismo se hablaba de su intervención en la venta de armas a los rebeldes de Sierra Leona, su vínculo con el gobierno golpista de Níger y su cercanía con François Bozizé, presidente de

⁶³⁶ PÉREZ, José Vicente, “Burkina Faso: el país de los 31 ministerios”, en rtve.es, OUAGADOUGOU (BURKINA FASO) 15.09.2012, en <http://www.rtve.es/noticias/20120915/burkina-faso-pais-31-ministerios/563279.shtml> Consultada el 28 de febrero de 2013.

⁶³⁷ Burkina Faso, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dirección General de Comunicación Exterior, *op. cit.*

⁶³⁸ “Thomas Sankara”, en *La Marea*, 15 de octubre de 2012, en <http://www.lamarea.com/tags/thomas-sankara> Consultada el 01 de marzo de 2013.

República Centroafricana. Asimismo, sus relaciones con Estados Unidos se vieron afectadas por sus vínculos con Muammar Gadafi.⁶³⁹

Costa de Marfil, un pequeño país con una superficie de apenas 322,460 km², rodeado por Liberia, Guinea, Mali, Burkina Faso y Ghana gozó en algún momento de una relativa prosperidad, desde su independencia en 1960 hasta la muerte de su primer presidente, Félix Houphouët-Boigny en 1993, que incluso le permitió albergar a más de 3 millones de burkinabeses.⁶⁴⁰ Sin embargo, la inestabilidad y los conflictos desatados en la primera década del siglo XXI han provocado que los signos de la pobreza se hayan acendrado en índices como educación, esperanza de vida, de mortalidad adulta, femenina e infantil, agravados por la incidencia de la afección del SIDA. A pesar de que dispone de recursos naturales como petróleo, gas natural, diamantes, manganeso, mineral de hierro, cobalto, bauxita, cobre, hidroelectricidad, la inequitativa distribución de la riqueza lo ubican entre los países más pobres.⁶⁴¹

La conflictividad inició cuando, el 24 de diciembre de 1999, cuando el Presidente Henri Konan Bédié, fue derrocado por el general Robert Guëi que integró una junta militar que ofreció que en 2000 el país retornaría a la democracia. En efecto en ese año se realizaron elecciones en las cuales resultó ganador Laurent Gbabo, Sin embargo, el presidente en funciones se negó a aceptar los resultados de tal manera que de cara a “las preocupaciones que suscitó la cuestión de la elección de los candidatos a la presidencia del país, los jefes de Estado del Comité de la OUA, denominado ‘Comité de los Diez’ (formado por Suráfrica, Argelia, Djibouti, Gabón, Ghana, Malí, Nigeria, Senegal, Togo y

⁶³⁹ “La inclusión de Burkina en la iniciativa americana para fomentar las exportaciones africanas AGOA (African Growth and Opportunity Act) se retrasó debido a sus estrechas relaciones con Libia. Sólo la mejora de las relaciones EEUU-Libia desde 2004, permitieron a Burkina unirse a esta iniciativa en enero de 2005.” Burkina Faso, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dirección General de Comunicación Exterior, *op. cit.*

⁶⁴⁰ Burkina Faso, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dirección General de Comunicación Exterior, España, diciembre de 2007, *op.cit.*

⁶⁴¹ De 182 países evaluados en cuatro niveles: Desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo, en donde el medio inicia con el lugar 84 (Armenia) y el bajo en el lugar 159 (Togo), Costa de Marfil se ubica en el lugar **163** del Índice de Desarrollo Humano. Ver PNUD, “Índice de Desarrollo Humano 2007 y sus componentes”, *op. cit.*

Níger), se encontraron en Costa de Marfil el 25 de septiembre de 2000,⁶⁴² con lo que Gbabo logró acceder a la presidencia el 26 de octubre de 2000.

Sin embargo, la noche del 18 al 19 de septiembre de 2002 se produjo un amotinamiento, mientras el Presidente Gbabo se encontraba en una visita oficial en Roma. A partir de ahí se realiza un despliegue diplomático de los países africanos, a través de la CEDEAO que decidió la movilización de las fuerzas armadas del Economic Community of West African States Monitoring Group (ECOMOG) para garantizar el alto al fuego que sólo se hizo efectivo en enero de 2003. Asimismo, se había iniciado un proceso de mediación y el “30 de octubre de 2002, se producen las primeras negociaciones directas en Lomé (Togo) entre delegaciones del Gobierno de Costa de Marfil que dirigía el secretario general del Partido Democrático, Laurent Dona Fologo, y los rebeldes del Movimiento Patriótico de Costa de Marfil (MPCI) que encabezaba Soro Guillaume. El 1 de noviembre de 2002, la delegación del gobierno acepta el principio de una amnistía y una reintegración de los amotinados en el Ejército. El 6 de noviembre se inicia una segunda fase de negociaciones en Lomé. El 16 del mismo mes, el presidente senegalés, Abdulaye Wade, se declara ‘dispuesto’ a llevar una nueva mediación.”⁶⁴³

En los esfuerzos diplomáticos incluso participó el Ministro de Relaciones Exteriores francés, Dominique de Villepin, quien visitó el país el 27 de noviembre de 2002 y en enero de 2003 “como resultado de su visita, obtiene de las autoridades de Abidján y los rebeldes del MPCI el compromiso de respetar el alto al fuego, así como su participación en una mesa redonda el 15 de enero de 2003 en París, que debería acompañar una cumbre de jefes de Estados africanos el 27 de enero de 2003, en presencia de Naciones Unidas, la Unión Africana y la CEDEAO. A raíz de estos encuentros fueron firmados el 24 de enero de 2003, los famosos acuerdos de Linas-Marcoussis y Kléber que caucionó la resolución 1464 del 4 de febrero de 2003 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas rompiendo con las disposiciones del artículo 2 apartado 7 de la carta de Naciones

⁶⁴² ADJOA, Nathalie, Blog / Violencia política en Costa de Marfil y el papel de la mujer, 20 de julio de 2009, en <http://fr.netlog.com/adjoanathalie/blog/blogid=3482883> Consultada el 28 de febrero de 2013.

⁶⁴³ *Idem.*

Unidas y autorizando consiguientemente la presencia masiva de fuerzas de seguridad extranjeras en Costa de Marfil.”⁶⁴⁴ Se mostraban así las limitaciones de la CEDEAO que quedaba bajo la responsabilidad francesa, aunque la organización africana continuó intentando contribuir a la pacificación del país. De tal manera, “fueron constituidas tropas de Ghana, Togo, Níger y Benín que, en total, formaron en un principio, 1264 soldados que se desplegaron en Costa de Marfil. El viernes 17 de enero de 2003, llegaron al puerto de Abidján unos 170 soldados nigerianos para la supervisión del alto el fuego, firmado el 17 de octubre de 2002 en Bouaké entre los rebeldes y el Gobierno de Laurent Gbagbo, bajo la presidencia del antiguo jefe de Estado de la CEDEAO, el presidente senegalés Abdulaye Wade (sucesor desde febrero de 2003 de el presidente de Ghana, Jhon Kufuor). Otros 172 soldados de Senegal llegaron el 18 de enero para encaminarse hacia Yamoussoukro en dirección a las ciudades de Tiebissou y Zuenoula; es decir, las ciudades donde el conflicto estaba más presente y las ya asediadas por los rebeldes. Se unieron a los soldados de Francia en la línea de demarcación este –oeste que, desde la crisis, divide el país en dos para cumplir con su mandato.”⁶⁴⁵

Con esta participación se logró que el 24 de mayo de 2003 las diferentes fuerzas combatientes firmaran un nuevo acuerdo global de alto al fuego el 3 de mayo de 2003, con lo que se decidió el despliegue el 24 de mayo de las fuerzas francesas y las de la CEDEAO. “Gracias a este despliegue, la seguridad en las zonas inaccesibles de la región oeste del país se mejoró considerablemente. Ello permitió el regreso de los campesinos desplazados a sus actividades diarias. El 4 de julio de 2003, una declaración proclama oficialmente el fin de la guerra en Costa de Marfil. Las dos partes prestaron juramento al presidente Laurent Gbagbo, y se comprometieron en arreglar en lo sucesivo, todos los desacuerdos por un diálogo pacífico. Por tanto, firmaron juntos y en presencia de los Jefes de estados de la CEDEAO y la Unión africana, los acuerdos de Accra III en la capital de Ghana, el 30 de julio de 2004. En virtud de dichos acuerdos, el 15 de octubre

⁶⁴⁴ *Ídem.*

⁶⁴⁵ *Ídem.*

de 2004 debería empezar el desarme de las tropas rebeldes. Sin embargo el orden establecido se rompió de nuevo en noviembre de 2004 llamando disturbios y violencias esta vez entre fuerzas de seguridad nacionales e internacionales sobre todo francesas.⁶⁴⁶ En ataques aéreos marfileños resultaron muertos 9 soldados franceses, debido a lo cual “las fuerzas francesas atacaron el aeropuerto de Yamusukro, destruyendo todos los aviones de la fuerza aérea marfileña. Violentas protestas surgieron en Abiyán y Yamusukro, y estuvieron marcadas por la violencia entre marfileños y soldados franceses. Miles de extranjeros, especialmente ciudadanos franceses, evacuaron las dos ciudades.”⁶⁴⁷

Finalmente, se logró la firma de otros dos acuerdos en Pretoria, la capital sudafricana, bajo los auspicios del presidente Thabo MBeki en abril del año 2005, que –como los anteriores– no pudieron detener la crisis que se reconoce como guerra civil. En una resolución del Parlamento Europeo⁶⁴⁸ se hace una síntesis de los acontecimientos más graves en Costa de Marfil, recogemos únicamente los que corresponden al periodo que estamos estudiando. Ahí se señala que todos los esfuerzos diplomáticos emprendidos por la UA, la CEDEAO y el Presidente de Sudáfrica se malograron; que los combates han continuado persistentemente; que el presidente Gbagbo se ha negado al traspaso pacífico del poder (se realizaron elecciones en noviembre de 2010); que entre los horrores de la guerra se han cometido casos de violencia sexual, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, así como uso excesivo e indiscriminado de la fuerza contra civiles, reconocidos como crímenes contra la humanidad; que “la declaración presentada por (el) gobierno, el 18 de abril de 2003, de conformidad con el artículo 12, apartado 3, del Estatuto de Roma, Costa de Marfil aceptaba la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI) sobre los crímenes cometidos en su territorio desde el 19 de septiembre de 2002”⁶⁴⁹; que el estado de derecho se ha trasgredido, sobre todo afectando la libertad de opinión, de expresión y de los

⁶⁴⁶ *Ídem*.

⁶⁴⁷ http://es.wikipedia.org/wiki/Costa_de_Marfil#Tras_la_muerte_de_Houphou.C3.ABt-Boigny

⁶⁴⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de abril de 2011, sobre la situación en Costa de Marfil (2012/C 296 E/15), 7 de abril de 2011, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:296E:0101:0105:ES:PDF> Consultada el 28 de febrero de 2013.

medios de comunicación; que también la situación económica se ha deteriorado gravemente; que a lo largo de todo el proceso se estima que un millón de personas se han visto forzadas a migrar, ya sea internamente o a los países vecinos como Liberia, Ghana, Togo y Mali, todo lo cual, entre otros problemas que no se detallan pero que se derivan de los hasta aquí mencionados, la preocupación de la Unión Europea ha estado concentrada en el restablecimiento de la paz en Costa de Marfil. Asimismo, cabe señalar que la ONU tiene desplegada en Costa de Marfil desde 2004 la misión ONUCI, a la cual se le aprobó un presupuesto de 497.46 millones de dólares.⁶⁵⁰

La situación de Gambia es realmente excepcional, se trata de un país muy pequeño (11,295 km²) prácticamente incrustado en medio de Senegal, decir que es pobre es un eufemismo.⁶⁵¹ Desde que Yahya Jammeh accedió al poder mediante un golpe de Estado en julio de 1994,⁶⁵² en que se colocó al frente de una Junta de Gobierno, luego refrendado por unas dudosas elecciones en 1996, en 2001 y en 2006,⁶⁵³ la situación social y económica está totalmente desquiciada. Se reproducen los esquemas vigentes en gran parte del continente, con un estado de derecho muy frágil, en donde se han suscitado reclamaciones por supuesta corrupción,⁶⁵⁴ la limitación de la libertad de expresión, la represión a los medios de

⁶⁴⁹ *Ídem.*

⁶⁵⁰ ESSOUNGOU, André-Michel, “La acción de la comunidad internacional...”, *op. cit.*, p. 169.

⁶⁵¹ De 182 países evaluados en cuatro niveles: Desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo, en donde el medio inicia con el lugar 84 (Armenia) y el bajo en el lugar 159 (Togo), Costa de Marfil se ubica en el lugar **168** del Índice de Desarrollo Humano. Ver PNUD, “Índice de Desarrollo Humano 2007 y sus componentes”, *op. cit.*

⁶⁵² Cuando él apenas tenía 29 años de edad.

⁶⁵³ Excepcionalmente, en las elecciones presidenciales que se llevaron a cabo el 22 de septiembre de 2006, “observadores internacionales presentes valoraron positivamente el desarrollo del proceso electoral. Según los resultados dados a conocer al día siguiente por la Comisión Electoral Independiente (CEI), Jammeh ganó, con el 67 por ciento de los votos, frente a sus adversarios. Ousainou Darboe, líder del Partido de la Unidad y de la Democracia (PUD), y a Halifa Sallah, de la Alianza Nacional para la Democracia y el Desarrollo (ANDD); que lograron, respectivamente, el 26,7 por ciento y el 6 por ciento de los sufragios.” “Gambia”, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dirección General de Comunicación Exterior, Gobierno de España, octubre de 2006, p. 18, en <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Monografias/Gambia.pdf> Consultada el 02 de marzo de 2013.

⁶⁵⁴ “A principios de enero de 2000, el Gobierno fue acusado de supuesta corrupción a raíz de un juicio en el Reino Unido, que había investigado sumas de dinero generadas por la venta de petróleo, y a su vez ingresada en cuentas secretas de un banco suizo.” En *ídem.*, p. 12.

comunicación y a los grupos opositores,⁶⁵⁵ por ejemplo a los jóvenes estudiantes quienes fueron agredidos en una manifestación al inicio de 2000, lo cual provocó que el mismo Secretario General de la ONU se apersonara en Gambia en mayo de 2000, logrando que el presidente anunciara la creación de una comisión para investigar las responsabilidades por las muertes producidas en los actos de protesta de los estudiantes. Asimismo, el gobierno ha sido señalado por incorrecciones en los procesos electorales generales, legislativos y locales que se han realizado en este periodo. A pesar de todo, “La Asamblea Nacional de Gambia ratificó el 8 de junio (de 2006) la Convención de Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; que fue adoptada desde el 10 de diciembre de 1968. Al aprobar la ratificación, el Fiscal General de la República y Secretario de Estado para Justicia, Tijan Hydara, dijo que Gambia, ‘que se convierte así en un actor importante en la arena internacional y un defensor de los ideales de Naciones Unidas, nunca se ha quedado atrás a la hora de apoyar instrumentos tan loables como esta convención’, añadiendo que la sección 21 de la Constitución de 1997 de la República de Gambia prevé en buena medida que ‘ninguna persona será objeto de tortura o castigo inhumano o degradación de cualquier otro tipo’.”⁶⁵⁶ (p. 18)

En términos de sus vínculos con el exterior, aunque no son abundantes, destacan la visita a Filipinas, durante la cual se realizó la firma de tres acuerdos con el gobierno de Manila, el 21 de junio de 2005, relativos a cooperación económica. Asimismo, la Presidente de Filipinas, Gloria Macapagal Arroyo, le solicitó a Jammeh para ser admitido como país observador en la Organización de la Conferencia Islámica (OCI).⁶⁵⁷

Además cabe mencionar que el 1 de julio de 2006 fue anfitrión de una Cumbre de Líderes Africanos que se realizó en Banjul, la capital del país, a la que asistieron Jefes de Estado y representantes de todos los miembros de la Unión

⁶⁵⁵ Ver Radio Nederland Wereldomroep Latinoamérica, “UE preocupada por periodistas en Gambia”, 11 de agosto de 2009, en www.rnw.nl/espanol/article/ue-preocupada-por-periodistas-en-gambia Consultada el 03 de marzo de 2013.

⁶⁵⁶ *Ídem.*, p. 18.

⁶⁵⁷ *Cfr.*, *ídem.*, p. 17.

Africana con el objetivo de explorar soluciones a las crisis que azotan el continente.

Por otra parte, Gambia tiene conflictos fronterizos con Senegal en la región de Casamance, que ha sido escenario de enfrentamientos entre militares senegaleses y presuntos insurgentes que reclaman desde 1982 la independencia de este territorio del sur de su vecino. El problema se ha transnacionalizado debido a “la masiva entrada de casamanceses refugiados tanto en Gambia como en Guinea Bissau y las implicaciones de Francia, Portugal y Estados Unidos en el conflicto de Casamance y en la guerra civil de Guinea Bissau. Además, existen facciones del MFDC repartidas por diferentes países europeos, principalmente en Francia, que componen el brazo exterior y que se dedican, principalmente, a producir propaganda a favor de la rebelión por diferentes vías, principalmente mediante internet.”⁶⁵⁸

En 2005 se produjo el cierre de fronteras entre los dos países y la CEDEAO ofreció su mediación, además, la Unión Europea se manifestó señalando que el conflicto afecta a los intereses de los dos países y en general a la economía de la región, por lo que “sugiere una resolución del conflicto rápida y amistosa en interés de todos y alentaría enérgicamente a ambos países a mostrar moderación y a participar seriamente en la mediación de la CEDEAO.”⁶⁵⁹

Ghana, la antigua Costa de Oro es la heredera del legendario líder Kwame Nkrumah que colocó al país en los medios de comunicación internacionales. Los que, a partir de 1981, se centraron en la figura de Jerry Rawlings, quien llegó al poder mediante un golpe de Estado, con la promesa “de ‘depurar’ al sistema. Así, unos meses después en ese mismo año, Rawlings dejó el poder, con la formación de un gobierno civil, producto de comicios electorales, encabezado por Hilla

⁶⁵⁸ TORANZO, Alma, “Casamance: Treinta años de conflicto (III), en *Hemisferio Zero*, 7 de julio de 2012, en <http://hemisferiozero.com/2012/07/07/casamance-treinta-anos-de-conflicto-iii> Consultada el 03 de marzo de 2013.

⁶⁵⁹ Consejo de la Unión Europea, “Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre el conflicto fronterizo entre Senegal y Gambia”, emitida en Bruselas, el 19 de octubre de 2005, publicada en Europa-Press Release, Reference: PESC/05/116, 25 de octubre de 2005, en http://europa.eu/rapid/press-release_PESC Consultada el 03 de marzo de 2013.

Limann.”⁶⁶⁰ Rawlings se presentó en las elecciones de 1992 y 1996, por lo que se mantuvo hasta el 7 de enero de 2001. Durante su gobierno hubo una cierta mejoría económica aunque a costa de los indicadores sociales y políticos pues se calcula que durante su mandato alrededor de 3 millones de ghaneses salieron de su país.⁶⁶¹ Cuando se realizaron elecciones en el año 2000 obtuvo la presidencia el opositor John Kuffor, “marcando en forma simbólica el fin del predominio de los militares en la escena política. Con este cambio político dio inicio una nueva etapa en la historia de Ghana, caracterizada por el predominio de la política civil. En 2004, John Kufuor ganó de nuevo las elecciones, lo que le permitió ocupar por segunda y última vez la presidencia.”⁶⁶² De esta manera, Ghana ha logrado consolidar una reputación positiva en cuanto al respeto de la democracia, a pesar de que la situación social sigue presentando déficits.

Entre los problemas que ha tenido que enfrentar el régimen y que ponen en tela de juicio tanto la habilidad política para administrar al Estado como la formación de una nueva cultura política democrática destacan una grave escasez de electricidad, que obligó a su racionamiento desde agosto de 2006 y que continuaba a finales del 2007, con fuertes cortes, con un alto costo para la productividad industrial; conflictos estudiantiles en la University of Legon, la más grande del país, debido a un esquema gubernamental para limitar el derecho de ocupar un lugar en la residencia de la universidad para los estudiantes más jóvenes, en cuyo contexto algunos profesores universitarios recibieron amenazas de muerte; una huelga de trabajadores de la salud, quienes protestaban por sus bajos salarios y por el elevado costo de vida, hecho que ilustra las dificultades del gobierno para pagar a una enorme burocracia pública, y choques violentos entre diferentes sectores del grupo étnico ewe en contra de sus jefes tradicionales. En este último caso, voces opositoras criticaron el hecho de que en vez de prevenir el estallido de la violencia, el régimen haya respondido con la represión.⁶⁶³ (p. 9)

⁶⁶⁰ VARELA, Hilda, “Ghana: cultura política, democracia y cambio político”, XII Congreso Internacional de ALADAA, Puebla, México, 19 de octubre de 2007, 11 pp., en <http://ceaa.colmex.mx/aladaa/XII%20CONGRESO%20INTERNACIONAL%20DE%20ALADAA/varelahilda.pdf>

⁶⁶¹ De 182 países evaluados en cuatro niveles: Desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo, en donde el medio inicia con el lugar 84 (Armenia) y el bajo en el lugar 159 (Togo), Ghana se ubica en el lugar **152** del Índice de Desarrollo Humano. Ver PNUD, “Índice de Desarrollo Humano 2007 y sus componentes”, *op. cit.*

⁶⁶² *Ídem.*, p. 9.

⁶⁶³ VARELA, Hilda, “Ghana: cultura política, democracia y cambio político”, XII Congreso Internacional de ALADAA, Puebla, México, 19 de octubre de 2007, p. , en

Las elecciones presidenciales de 2008 fueron percibidas como una prueba de fuego dado que era la oportunidad para evaluar el cambio en la cultura política ghanesa, que seguía mostrando signos de concentración excesiva del poder con dosis de autoritarismo y corrupción. Además, cabe señalar que aún tienen presencia los jefes étnicos, quienes realizan funciones básicas y mantienen su cuota de poder local.⁶⁶⁴ De ese nuevo proceso resultó electo John Evans Mills, quien asumió el cargo el 7 de enero de 2009, aunque no concluyó su periodo en virtud de que falleció el 24 de julio de 2012.

La realidad social de Ghana es muy preocupante. Se trata de un país con abundantes y apreciados recursos naturales como el oro, los diamantes y el cacao, aunque con muy inequitativos niveles en la distribución de la riqueza, lo que se refleja también en la geografía: las áreas más pauperizadas se encuentran en la Cuenca del Volta, mientras que en el sur del país se tienen niveles más elevados de vida. Asimismo, el país tiene recursos limitados de agua y problemas de contaminación del líquido vital, por lo que la Asociación Internacional de Fomento, del Banco Mundial ha trabajado con el gobierno para implementar programas que solucionen ese problema. Además, la evaluación de los costos que acarrearán las actividades económicas en las tierras agrícolas, los bosques de sabana y forestales, las zonas de pesca y humedales costeros, la flora y la fauna y, en particular, las ubicadas en el lago Volta, la AIF emprendió un programa de recuperación en el que logró comprometer a organismos y países con asesoría e inversión:

Con el interés puesto en la armonización y eficacia de los donantes, cuatro asociados para el desarrollo hacen crecer el apoyo de la AIF bajo un mismo Acuerdo Marco y un Marco de Evaluación de Políticas. Los aportes de los asociados incluyen: cerca de 7 millones de euros al año durante cinco años (2008-2012) de la Embajada Real de los Países Bajos, aproximadamente 2,1 millones de libras esterlinas anuales durante tres años (2009-2011) del Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés), alrededor

<http://ceaa.colmex.mx/aladaa/XII%20CONGRESO%20INTERNACIONAL%20DE%20ALADAA/varelahilda.pdf>

⁶⁶⁴ Cfr. *idem.*, p. 11.

de 1 millón de euros al año durante cinco años (2008-2012) de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y aproximadamente 4 millones de euro anuales durante tres años (2010-12) de la Comisión Europea (CE). La contribución total se acerca a los US\$77 millones.⁶⁶⁵

Más recientemente, a finales de 2009 o principios de 2010, se descubrieron yacimientos de petróleo en el Golfo de Guinea, en una zona fronteriza entre Ghana y Costa de Marfil, aparentemente se trata de un lecho geológico horizontal que pondrá a prueba la capacidad de concertación entre ambos países para evitar que se convierta en un motivo de tensiones.⁶⁶⁶

Guinea (en ocasiones mencionada como Guinea Conakri, para diferenciarla de las otras dos), antes conocida como Guinea Francesa, es un país que, con sus apenas 245,857 km², comparte fronteras (y problemas) seis países: Guinea Bissau, Senegal, Mali, Costa de Marfil, Liberia y Sierra Leona. A pesar de que la población de este pequeño país padece de una profunda pobreza,⁶⁶⁷ por lo que depende en gran medida de la ayuda internacional, posee importantes y cuantiosos recursos entre los que se cuenta el oro, los diamantes y la bauxita (elemento muy apreciado para la producción de aluminio y, por lo tanto, para envases de refrescos), así como hierro y uranio.

Los primeros 50 años de su vida independiente estuvieron marcados por el liderazgo de los presidentes Sekou Touré (1958-1984) y Lansana Conté, quien accedió al poder en 1984 y murió en 2008, estando todavía en funciones, lo que se resuelve mediante un golpe de Estado que da paso a la formación del Consejo Nacional para la Democracia y el Desarrollo, bajo el liderazgo del Capitán Moussa Dadis Camara, quien originalmente había afirmado que su gobierno sería transitorio y que se convocaría a elecciones en las que él no participaría. Sin embargo, unos meses después rectificó esta postura y anunció su intención de

⁶⁶⁵ Banco Mundial, “Ghana: Buena gestión del medioambiente y los recursos naturales”, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPAINISH/0..contentMDK:22991523~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html> Consultada el 03 de marzo de 2013.

⁶⁶⁶ DOUH, Patrice, “Costa de Marfil y Ghana pelean por petróleo”, en GuinGuinBali, 26 de marzo de 2010, en http://www.guinguinbali.com/index.php?lang=es&mod=news&task=view_news&cat=1&id=197 Consultada el 03 de marzo de 2013.

⁶⁶⁷ De 182 países evaluados en cuatro niveles: Desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo, en donde el medio inicia con el lugar 84 (Armenia) y el bajo en el lugar 159 (Togo), Guinea se ubica en el lugar **171** del Índice de Desarrollo Humano. Ver PNUD, “Índice de Desarrollo Humano 2007 y sus componentes”, *op. cit.*

participar lo que dio pie a airadas protestas en septiembre de 2009. El 27 de ese mes, en una manifestación de protesta se produjo una tragedia, con un aproximado de 100 muertos y más de 1,200 heridos, en el Estadio Nacional y en las calles aledañas, provocada por el despliegue de la guardia presidencial. El descontento se extendió por el país y la comunidad internacional reaccionó reclamando la acción desmedida contra manifestantes pacíficos. El 3 de diciembre del mismo año Camara fue objeto de un atentado del cual salió herido, siendo trasladado a Marruecos para su atención médica.

Al frente de la junta de gobierno quedó el General Sekouba Konaté aprovecha para dar paso a una transición con la convocatoria, por primera vez en la vida de este joven país, a elecciones en 2010 de las que resultó electo Apha Condé, quien accedió a la presidencia el 21 de diciembre de 2010.

Además de sus propios problemas, el ambiente regional en el que se desarrolla Guinea está marcado por conflictos civiles y militares que repercuten en su interior, como los que se produjeron en “otros países de la CEDEAO en los años noventa (Liberia, Sierra Leona, Guinea Bissau y Costa de Marfil). A partir del 31/12/08 ya no existen oficialmente refugiados de Sierra Leona en el país. Con Sierra Leona se alcanzó en marzo 2012 un acuerdo para someter a una comisión independiente la solución a los diferendos relativos a la delimitación de sus fronteras marítimas. En general, una mayor estabilidad política en Liberia y Sierra Leona ha facilitado la mejora de sus relaciones con Guinea, especialmente gracias a la revitalización de la Unión del Río Mano (constituida por Liberia, Sierra Leona, Costa de Marfil y Guinea). El objetivo de esta organización es la promoción de la cooperación económica, aunque los resultados obtenidos han sido escasos desde su creación en 1961. Experimentó una revitalización en agosto de 2003. Desde entonces, se celebran cumbres a nivel de Jefes de Estado, de Gobierno y de Ministros, centrándose en temas de seguridad – especialmente, el control de las fronteras comunes – y su prioridad es la estabilidad en la subregión.”⁶⁶⁸

⁶⁶⁸ “Guinea. República de Guinea”, Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Gobierno de España, en www.maec.es/es/.../Guinea/.../GUINEA_FICHA%20PAIS_2012.pdf Consultada el 3 de marzo de 2013.

Además de su participación en la CEDEAO, Guinea tiene una participación medianamente activa en los programas y agencias de la ONU, es miembro de la Unión Africana (aunque en el lapso de la Junta Militar fue suspendida para ser reincorporada en enero de 2011). Asimismo forma parte de la Organización Internacional de la Francofonía y sus vínculos con la Unión Europea se inscriben en el Acuerdo de Cotonou que fija un esquema para la cooperación en materia de comercio y ayuda entre la UE y los 77 países del grupo ACP (África, Caribe y Pacífico).⁶⁶⁹

El caso de Guinea-Bissau constituye una de las preocupaciones más grandes de la comunidad internacional, de los organismos y especialmente de la Unión Europea. Se le considera prácticamente como un Estado fallido, el cual, desde el 10 de septiembre de 1974, cuando obtuvo su independencia, ha vivido continuos golpes de Estado, la mayoría impulsados por militares. Se mencionan los de 1980-1985, 1993, 1999, 2003, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.⁶⁷⁰ El desprestigio del ejército, que tiene un tamaño desproporcionado en relación con la población, va unido a esa tradición golpista, así como señalamientos de corrupción y posibles nexos con la delincuencia organizada principalmente en el renglón de tráfico de estupefacientes, además de que impera una impunidad a toda prueba.

⁶⁶⁹ *Ídem.*

⁶⁷⁰ MOLINA, Antonio, “[Guinea – Bissau: El último golpe de estado del 12 de abril](http://portal.ajintem.com/noticias-internacionales/400-bitacora-africana/77859-guinea--bissau-el-ultimo-golpe-de-estado-del-12-de-abril--por-antonio-molina.html)”, en [Ajinem.com](http://portal.ajintem.com), 28 de febrero de 2013. Consultada el 03 de marzo de 2013.
<http://portal.ajintem.com/noticias-internacionales/400-bitacora-africana/77859-guinea--bissau-el-ultimo-golpe-de-estado-del-12-de-abril--por-antonio-molina.html>

A pesar de que el territorio (de 36,000 km²)⁶⁷¹ tiene maderas tropicales y depósitos de bauxita, fosfatos, cinc y cobre, así como yacimientos petrolíferos, su gran problema es el agua que es escasa sus fuentes tienen graves problemas de contaminación.⁶⁷² En términos sociales se notan graves desequilibrios que son más evidentes en las condiciones de vida, educación y trabajo de las mujeres, sin duda la pobreza⁶⁷³ es también producto de una muy débil estructura socio-económica de la población, bajos niveles de gobernabilidad, divisiones étnicas, inadecuada infraestructura básica (social, de transportes, electricidad) y un débil sector privado.⁶⁷⁴

Ante la situación preocupante que presentaba el país, bajo la Presidencia portuguesa en el segundo semestre de 2007, la UE aprueba el lanzamiento en el primer trimestre de 2008, en el marco de la PESD, la misión civil EU SSR GUINEA BISSAU, bajo la dirección del General español Juan Esteban Verástegui. “El equipo avanzado llega a Bissau el 14 de Abril del 2008 y la misión declara su IOC (Initial Operational Capability) el 8 de Junio, para un plazo inicial de 12 meses (luego extendido otros 16 en tres extensiones de 6, 6 y 4 meses). La misión estaba compuesta por 22 miembros internacionales (administración y asesores) y

⁶⁷¹ Guinea-Bissau está entre los diez países con peor índice de desarrollo humano. Sus carencias en infraestructuras viarias, eléctricas, sanitarias de educación...y en general de todo aquello que permite el desarrollo de un país, unido a una permanente convulsión política desde su independencia en 1974, le convierten en un paradigma del fracaso social y económico. Siendo cierto que no dispone de grandes recursos financieros, su clima, feracidad, recursos pesqueros y limitada población (1,5 millones de habitantes para un país de la talla de Bélgica), deberían bastar para poder salir del marasmo en que se encuentra. Los Presupuestos Generales del Estado son dependientes de la ayuda internacional (especialmente de los fondos FED de la UE, hasta en un 40%) y en cierta manera para sonrojo de más de uno y sin ánimo de señalar, tienen un montante similar a los presupuestos de clubes de fútbol como el Real Madrid o el Barcelona.” VERÁSTEGUI, Juan Esteban, General de Brigada del ET. “Epílogo de la Misión de la UE de Reforma del Sector Seguridad en Guinea-Bissau”, Documento de Opinión del IEE 12/2010, Ministerio de Defensa, Dirección General de Relaciones Institucionales, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Alicante a 22 de Septiembre de 2010*, p. 5, en

www.ieee.es/Galerias/.../DIEEO12-2010epilogoGuineaBissau.pdf Consultada el 03 de marzo de 2013.

⁶⁷² Ver, “Problemas de agua en Guinea-Bissau”, en *Agua en África*, 05 de mayo de 2007, en <http://aguaenafrika.blogspot.es/1178319720> Consultada el 03 de marzo de 2013.

⁶⁷³ De 182 países evaluados en cuatro niveles: Desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo, en donde el medio inicia con el lugar 84 (Armenia) y el bajo en el lugar 159 (Togo), Guinea Bissau se ubica en el lugar **173** del Índice de Desarrollo Humano. Ver PNUD, “Índice de Desarrollo Humano 2007 y sus componentes”, *op. cit.*

⁶⁷⁴ European Union. External Action, “Guinea-Bissau”, 2012, en http://eeas.europa.eu/guinea_bissau/index_en.htm Consultada el 03 de marzo de 2013.

19 locales.”⁶⁷⁵ Al cabo de dos años y medio del despliegue, y una vez concluida, el Jefe de la Misión hacía un balance de los acontecimientos acaecidos en el transcurso de la misma y que estaban nuevamente plagados de levantamientos, personajes, facciones que incluso se enfrentan por el apoyo al Primer Ministro o al Presidente y las condiciones de actividades negras que los motivan y que daban como resultado algunos logros encomiables y muchas insuficiencias que sólo con el tiempo y mucho esfuerzo pueden salvarse. Bajo el Décimo Fondo Europeo para el Desarrollo (2008-2013), la Unión Europea le asignó 100m euros para sustentar programas enfocados en la prevención de conflicto, agua y energía, como parte de su cooperación al desarrollo y realizó consultas con el gobierno de Guinea Bissau bajo el Artículo 96 del Acuerdo de Cotonou. El Consejo de la UE concluyó tales consultas en julio de 2011.⁶⁷⁶

Después de sangrientas luchas emprendidas por los señores de la guerra liberianos entre quienes campeaba la violencia más brutal, las confrontaciones entre etnias, el saqueo y la devastación, desde el 21 de octubre de 1990, Charles Taylor, que había luchado con y contra los otros protagonistas del drama, se autoproclamó “presidente de la República de la Gran Liberia.”⁶⁷⁷ Se reúnen los elementos para proyectar la leyenda de un hombre que supuestamente fue apoyado por los gobiernos de Libia (Gadafi), Costa de Marfil (Houphouët) y Burkina Faso (Campaoré). Ante las circunstancias que venían desarrollándose desde la década anterior, la CEDEAO convocó a una cumbre en Abuja, el 31 de julio de 1996 para el cese de hostilidades con lo cual se confiaba en la conclusión de la guerra civil liberiana.⁶⁷⁸ En la convocatoria a elecciones en el año 1997, Taylor se presentó como candidato frente a once contrincantes.

⁶⁷⁵ VERÁSTEGUI, Juan Esteban, “Epílogo de la Misión de la UE...”, *op. cit.*

www.ieee.es/Galerias/.../DIEEO12-2010epilogoGuineaBissau.pdf Consultada el 03 de marzo de 2013.

⁶⁷⁶ Ver European Union. External Action, “Guinea-Bissau”, *op. cit.*, así como Presidencia del Consejo, UE, Encuentro Unión Europea - Guinea Bissau en el marco del Acuerdo de Cotonú, octubre de 2008, en http://www.eu2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/es/rencontre_union_europeenne_guinee_bissao_dans_le_cadre_de_l_accord_de_cotonou.html

⁶⁷⁷ “La vida de Taylor, el Rey de los Diamantes de Liberia sale a la luz junto a Naomi Campbell y Mia Farrow.” En Diasporaweb, 11 de agosto de 2010, en

<http://es.globedia.com/vida-taylor-rey-diamantes-liberia-sale-luz-hunto-naomi-cambell-farrow> Consultada el 28 de febrero de 2013.

⁶⁷⁸ *Idem.*

Incomprensiblemente, obtuvo una abrumadora mayoría de 75.3% de los votos, con lo que accedió a la presidencia el 2 de agosto de 1997. Evidentemente el marco legal le sirvió para maquillar el pillaje en su país. “Por ejemplo, se calcula que Taylor y su red de allegados llegaron a controlar el 90% de la economía liberiana a través de los monopolios del Estado y un uso discrecional de las licencias de exportación, los derechos de aduana y los ingresos por los fletes marítimos bajo el famoso pabellón de conveniencia liberiano. Hasta el final fue una paradoja que siguiera poseyendo, gracias a las matriculaciones de buques extranjeros, la segunda mayor flota marítima del mundo con un 18.5% del tonelaje total.”⁶⁷⁹

A todos los excesos que se puedan señalar en torno a su “gobierno”, se sumaba el descrédito y disgusto que provocó en la comunidad internacional, especialmente Estados Unidos, Gran Bretaña y los países anglófonos de la CEDEAO. Las alertas se activaron en la ONU que en diciembre de 2000 destapó la contribución de Taylor al agravamiento de la guerra civil en Sierra Leona al abastecer a los combatientes de “armas a cambio de diamantes expoliados en las áreas que controlaba la guerrilla, diamantes [de sangre] que por tanto carecían del certificado de origen del Gobierno sierraleonés.”⁶⁸⁰

Naciones Unidas impuso un embargo de armas a Liberia el 7 de marzo de 2001, el 7 de mayo se implementó un segundo paquete de sanciones y el 4 de junio el Tribunal Especial de Sierra Leona lo acusó por crímenes de guerra, contra la humanidad y violaciones a la ley humanitaria internacional, por lo que emitió una orden internacional de captura. Ante la negativa de Taylor de acatar las resoluciones y el anuncio de que podría aún participar en las elecciones previstas para ese año, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, solicitó al Consejo de Seguridad una fuerza internacional a la que contribuyeron especialmente los británicos y los franceses, pero también Nigeria, Ghana, Mali y Senegal participaron con efectivos militares. Ante las presiones, Taylor presentó su dimisión al Parlamento el 7 de agosto de 2003 y se hizo efectiva con la investidura

⁶⁷⁹ *Ídem.*

⁶⁸⁰ *Ídem.* La prensa internacional difundió ampliamente la manera en que Taylor usaba esos diamantes y cómo los colocaba en el mercado internacional.

de Moses Blah como nuevo presidente de Liberia. “Desde 2003, la ONU tiene desplegada en Liberia la misión MINUL, todavía activa y a la cual se le asignó en el bienio 2008-2009, un presupuesto de 631.7 millones de dólares.”⁶⁸¹

A los dos meses de haber asumido la presidencia, Blah trasladó el mando a Gyude Bryant que se encargaría de convocar elecciones que se realizaron en 2005, en las cuales resultó electa Ellen Johnson Sirleaf (en el cargo desde el 16 de enero de 2006) primera mujer electa en el continente y ganadora de un Premio Nobel de la Paz compartido en 2011, que no ha estado exento de críticas.

La guerra civil que duró 14 años (1989-2003), costó la vida de 250 000 personas de diferentes edades, sexo o etnia, un centenar de miles de ex combatientes fueron desarmados y desmovilizados mediante un programa de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR), “de los cuales 30 000 se han beneficiado de un programa de formación y han obtenido ayuda para su reinserción.”⁶⁸²

⁶⁸¹ ESSOUNGOU, André Michel, “La acción de la comunidad internacional cuestionada” en RAMONET, Ignacio (Director). *Le Monde diplomatique en español. El Atlas Geopolítico 2010*, *op. cit.*, p. 169.

⁶⁸² LEYMARIE, Philippe, “Reconstruir las sociedades desgarradas por la guerra”, en RAMONET, Ignacio (Director). *Le Monde diplomatique en español. El Atlas Geopolítico 2010*, *op. cit.*, p. 156.

4. Innovaciones de la Unión Europea en materia de negociación internacional.

Para desentrañar este punto, es necesario que puntualicemos dos cuestiones que no resolveremos aquí pues, de hecho, es uno de los grandes debates que ocupan a los especialistas en la materia. En primer lugar, el reconocimiento de que la Unión Europea es un actor de las relaciones internacionales, aunque como tal, en el periodo que estamos estudiando, no era considerada sujeto de Derecho Internacional.⁶⁸³ Para efectos de la materia de estudio de nuestra disciplina u objeto material⁶⁸⁴, el reconocimiento de un actor de relaciones internacionales puede coincidir con el de sujeto del Derecho Internacional pero no son necesariamente vinculantes. El actor de relaciones internacionales tiene la capacidad de incidir de manera estructural y permanente en los procesos y en la estructura que dan vida a la sociedad internacional y, en este sentido, no solamente reconocemos la capacidad de la UE como actor sino que, además, sostenemos que al iniciar este siglo XXI, es uno de los más destacados e

⁶⁸³ La Unión Europea adquiere personalidad jurídica hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cuando se le reconoce la capacidad de firmar acuerdos con otros sujetos de Derecho Internacional, de acuerdo a las competencias con que interactúa con sus Estados miembros. En el artículo 216 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se establece que el reparto de las competencias entre ella misma y los Estados miembros también se traslada al ámbito internacional. Ver “Acuerdos internacionales”, en Europa, Síntesis de la legislación de la UE, en

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/ai0034_es.htm

⁶⁸⁴ De acuerdo a la conceptualización que hace CALDUCH CERVERA, Rafael. Relaciones Internacionales, *op. cit.*

influyentes. Como ya nos advertía Morton Kaplan desde la década de los 60 respecto a este tema:

El sistema internacional tiene entre sus subsistemas una serie de actores. Estos actores serán llamados actores internacionales y no serán definidos. El conjunto de actores internacionales se dividirá en dos subconjuntos, “actores nacionales” y “actores supranacionales”. Tampoco estos serán definidos. Ofreceremos, no obstante, una referencia ilustrativa. Los Estados Unidos, Francia e Italia son ejemplos de actores nacionales. El subconjunto de actores supranacionales se dividirá en subconjuntos de actores de bloque y actores universales. La O.T.A.N. y la Kominform son ejemplos de actores de bloque. Las Naciones Unidas son un ejemplo de actor universal.

La acción internacional es una acción que tiene lugar entre actores internacionales. Los actores internacionales serán tratados como elementos del sistema internacional. Sus sistemas internos serán parámetros en el sistema internacional; sus respuestas serán variables del sistema internacional. No obstante, en el capítulo relativo a los actores internacionales los sistemas de actores internacionales serán tratados como sistemas diferenciados; el sistema internacional será tratado entonces como un parámetro en estos sistemas de acción.

Por consiguiente, importa examinar lo que sucede en el sistema internacional cuando se producen cambios en el seno de los sistemas de actores internacionales y examinar cómo se modifica el comportamiento de los actores internacionales cuando sufre cambios el sistema internacional.⁶⁸⁵

La validez del reconocimiento de la UE como actor de las relaciones internacionales está sustentada en tres elementos, como indica Ester Barbé: por su eficacia, por su presencia en la sociedad internacional y porque constituye un modelo.⁶⁸⁶

Por otra parte, en numerosos documentos, declaraciones y tratados de la misma UE se hace explícito su propio reconocimiento como tal, sustentando esa convicción en datos empíricos como son su tamaño (territorial, de suma de sus 27 integrantes,⁶⁸⁷ de la población que contiene), su capacidad como mercado, sus

⁶⁸⁵ KAPLAN, Morton. “Sistema y proceso de la política internacional”, en HOFFMAN, Stanley. Teorías contemporáneas sobre..., *op. cit.*, p. 161.

⁶⁸⁶ BARBÉ, Ester. “Introducción”, en Ester Barbé (Coord.). Política Exterior Europea. Ariel Estudios Europeos, Ed. Ariel, Barcelona, 2000, p. 16 y ss.

⁶⁸⁷ En el periodo que estamos estudiando ingresaron: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, en 2004, y Rumania y Bulgaria en 2007. El 1 de julio de 2013 ingresará Croacia una vez que todos los miembros ratifiquen el tratado de acceso. En

contribuciones a la solución de los principales problemas internacionales (es el primer contribuyente de ayuda al desarrollo a nivel mundial y participa activamente en la solución de conflictos y el mantenimiento de la paz), etc.

Además, también ella misma declara abiertamente la voluntad de sustentar sus capacidades como actor y de proyectar y consolidar su influencia en la sociedad internacional.⁶⁸⁸

Estas afirmaciones, sin embargo, no restan importancia al hecho de que la Unión aún está en proceso de consolidación en éste y en muchos otros sentidos y, al mismo tiempo, al reconocimiento de que su naturaleza *sui generis* plantea un reto a la teoría de relaciones internacionales, que también está en plena revisión, sobre todo en aquella que ha sido la principal certeza del modelo westfaliano y que es la que ve al Estado como la unidad básica y primordial de las relaciones internacionales.

Ahora bien, si como actor nos deja muchas incógnitas por resolver, lógicamente en la explicación del despliegue de su política exterior nos sucede algo muy equivalente. Como dice BARBÉ, "la Unión Europea ha sido calificada como 'tipo extraño de actor internacional' y su política exterior ha sido definida como 'suma de paradojas'. La falta de definición, las ambigüedades y el temor, por qué no decirlo, han presidido la vida de la política exterior europea."⁶⁸⁹

En materia de su política exterior, cada vez queda más clara la distinción entre ésta, propiamente dicha, y la "acción exterior", reservando la primera al programa propiamente político, vinculado con las tareas de seguridad y de defensa, mientras que la segunda se refiere a todas las demás acciones que desarrolla con el exterior, en donde prevalecen las de carácter económico y social (comercial, monetario, financiero, de medio ambiente, etc.). Una distinción importante, para efectos prácticos, es que la política exterior es intergubernamental y la acción exterior es comunitaria esencialmente, aunque ya

http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/croatia/index_en.htm

⁶⁸⁸ "Una de las ideas que ha atravesado con insistencia cada una de las cumbres europeas, desde la de Colonia en junio de 1999, ha sido la de convertir a la Unión en un actor internacional relevantes...". CEBADA ROMERO, Alicia y PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen. El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa. Universidad Carlos III, Ed. Dykinson, Madrid, 2003, p. 35.

⁶⁸⁹ *Idem.*, p. 13.

sabemos que en la lógica de la Unión Europea este tipo de diferenciaciones no puede ser tajante.

Tanto en su política exterior como en su acción exterior, la Unión se relaciona formalmente, mediante mecanismos y prácticas establecidas, con actores estatales –unitarios–, con organizaciones regionales, con organismos internacionales y con representantes sociales, como pueden ser las ONG. En materia de política exterior, usualmente se destaca la relación con Estados Unidos como la principal potencia mundial, con Rusia y con otros actores estatales. Asimismo, la red envuelve a organismos y organizaciones internacionales como la OTAN, la OSCE, la Liga Árabe, la UEO,⁶⁹⁰ etc. Por otra parte, en materia de acción exterior también se producen relaciones bilaterales con actores estatales (con los cuales ha concertado tratados de carácter comercial, por ejemplo) y con organizaciones internacionales (destaca como ejemplo la actividad que despliega en el seno de la Organización Internacional de Comercio).

En el presente estudio, al abordar el tema de la diplomacia y de las negociaciones internacionales, nos centraremos en las que se desarrollan en el ámbito de la política exterior, reconocida con precisión como Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD).⁶⁹¹ Sin embargo, la política exterior de la Unión Europea plantea un tema con un espectro tan amplio que nos conduce a la reflexión de que podría ser analizada desde muchas perspectivas las que sólo mediante un ejercicio muy arduo podrían sintetizarse en una visión omnicomprensiva.

En términos generales ha predominado una prolífica corriente de estudio que constituye una aportación muy valiosa para el conocimiento del acervo comunitario en la materia: los tratados, su evolución, su estructura a través de arduas negociaciones entre los países miembros, los capítulos, los artículos e incluso las connotaciones semánticas de los términos utilizados. Estoy convencida de que los especialistas que han incursionado por esta vía acumulan un trabajo de muchos años (décadas incluso) y una reflexión muy cuidadosa para manejar con

⁶⁹⁰ Todavía vigente en ese lapso y hasta su disolución el 30 de junio de 2011.

⁶⁹¹ Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009.

maestría los vericuetos jurídicos del sustento documental en el que se sostiene el despliegue comunitario en las muy variadas áreas en las que ha avanzado.

En otra línea de análisis encontramos estudios historiográficos que dan cuenta de la evolución, los avances y los retos que la Unión ha enfrentado desde el momento en que los seis países fundadores dan el trascendental paso, una vez concluida la segunda guerra mundial, para emprender un camino marcado por la concertación, la cooperación y, en síntesis, la búsqueda del desarrollo sobre la base de la paz. Mucho se ha insistido en que uno de los logros de esa iniciativa de la que es heredera la UE consiste precisamente en que se han alcanzado ya más de sesenta años sin la presencia de conflictos bélicos en el continente y, menos aún, entre las potencias que se ubican en su espacio.

Con el presente trabajo tenemos una pretensión distinta y, si es posible decirlo así, más acotada. Durante el lapso que enmarca cronológicamente el objeto de estudio que nos hemos planteado, es posible percibir con más claridad que nunca antes y probablemente también que en el después inmediato (segunda década del siglo XXI) dos visiones distintas –incluso antagónicas– en el manejo de la política mundial y, consecuentemente de sus repercusiones en las relaciones internacionales. De un lado encontramos la política de George W. Bush que, para no personalizarlo, representa a un sector muy amplio de su administración y a una parte considerable de su sociedad que, preocupados por las novedosas características de la sociedad internacional en la que se personifican amenazas de un nuevo calibre, optan por la solución de los problemas que van explotando en diferentes regiones del mundo (pero con una detonación terrible en su propio ámbito interno con los acontecimientos del 11-S) de carácter belicista que imprimió a la primera década del siglo XXI un ambiente de temor y de incertidumbre en el que se “securitizaron” muchas de las actividades políticas, económicas y sociales en que se ocupan los países, sus gobiernos y sus sociedades. La opción estadounidense, dado el peso que la gran potencia tiene en la distribución del poder en el mundo, mediante todos los recursos que posee y que puede desplegar a través de múltiples mecanismos, logró imponerse a la gran mayoría de los actores internacionales, con lo cual se conformó una agenda en la que

predominaron los temas que se vinculaban con la preocupación y con los intereses de Estados Unidos.

A pesar de que el fin del periodo Bush posibilitó la desviación hacia una política más moderada y menos agresiva al iniciarse el gobierno de Barack Obama, las secuelas aún persisten e incluso con las mejores intenciones del presidente demócrata difícilmente se superan en un lapso tan breve, como lo demuestra el incumplimiento del compromiso de cerrar la base de Guantánamo, por ejemplo. Pero no sólo eso, el daño infringido a las poblaciones de Afganistán y de Irak no es proporcional a los objetivos logrados: el derrocamiento de Saddam Hussein o la muerte de Osama Bin Laden; sobre todo cuando se observa el sufrimiento de las sociedades, el número de muertes entre la población civil, la destrucción de infraestructura y más, todo ello de cara a los insuficientes esfuerzos para establecer un mínimo de gobernabilidad ejercida por los propios nativos. El estilo personal de negociar de Bush se caracterizó por la intransigencia, la negación al diálogo (“estás conmigo o estás contra mí”), la imposición de sus condiciones incluso a sus aliados y el desdén del multilateralismo que ocasionó un grave daño a la legitimidad de la ONU y, sobre todo, del Consejo de Seguridad.

En ese mismo periodo, desde mi punto de vista, la Unión Europea alcanza el nivel más alto de presencia, prestigio y confianza en el mundo. Pero muy especialmente en el entorno que la rodea y que es su escenario más inmediato, no sólo por cuestiones geográficas sino también por historia, por tradición y por los compromisos que tiene que atender en regiones como África, el Mediterráneo, Medio Oriente, los países limítrofes de allende la frontera europea, en el Cáucaso, los Balcanes y en regiones señaladas de Asia. Muchos factores tienen que confluir para que esto se logre. La acumulación de logros alcanzados en el medio siglo anterior, las experiencias acumuladas, la labor invertida en la concertación para hacer explícita y asumida la apreciación de valores y objetivos, las arduas negociaciones con una mentalidad que en teoría de juegos es la de “todos ganan”. De otra parte, en el contexto específico del momento y las circunstancias, sin duda también está la voluntad y disposición de los mandatarios que se encuentran gobernando en los países más influyentes de la UE y que trabajan a favor de la

consolidación de las instituciones comunitarias que gozan, en esa primera década del siglo XXI, de una amplia aceptación en las sociedades nacionales que, sin perder su referente y sus intereses inmediatos, ven en la organización supranacional la posibilidad de alcanzar metas más altas para su bienestar y para el desarrollo de sus actividades cotidianas (por ejemplo, mediante la introducción del euro). Esto nos conduce a la intervención de las personalidades y, en este sentido, nos vamos a centrar en la de Javier Solana, quien como responsable de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), de la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) y como Secretario General del Consejo, le imprimió un sello personal a la conducción de su trabajo como implementador de las políticas que se adoptaban en el Consejo, algunas de las cuales generalmente entendía y aplicaba muy correctamente, pero también, en ocasiones –en el buen sentido del término– muchas eran inducidas y/o alentadas por él. A la experiencia que acumuló antes de acceder a esa alta responsabilidad se sumaron las capacidades personales que lo definen como un negociador por excelencia, sobre todo en el ámbito del más alto nivel de la política internacional que es en el que se tuvo que mover para contribuir a la búsqueda de soluciones a los problemas que se presentaban y a la implementación de medidas, mecanismos e instrumentos para darles cauce. Asimismo, se puede anotar que su prestigio le permitió gozar de un alto nivel de aceptación y reconocimiento en los niveles político y social, lo que contribuía a generar confianza, con lo que se propiciaba un ambiente favorable para la aceptación de su trabajo y sus propuestas. En este sentido, insistimos en la confluencia de factores –de los cuales es recipiente Javier SOLANA– entre la solidez de las instituciones comunitarias, la existencia de un acervo que se ofrece en un sentido dinámico y que plantea la posibilidad de reformarse para adecuarse a las cambiantes condiciones europeas y mundiales.

En el primer capítulo de este trabajo hicimos un planteamiento básico de lo que son las negociaciones internacionales [como campo de estudio de las Relaciones Internacionales], la teoría y los supuestos analíticos que se plantean en distintos enfoques de nuestra disciplina, todo ello con la finalidad de comprender la manera en que se arman en la vida política real en el contexto

mundial. De ese repaso, nos confirmamos en la idea de que la Unión Europea en esa primera década del siglo XXI hizo innovaciones importantes. Éstas, sin duda son producto de una línea de pensamiento muy arraigada en las reflexiones politológicas de muchos siglos y que se expresa en la corriente idealista (mejor llamarla aquí normativa) que desemboca, más cerca en el tiempo, en el institucionalismo internacional, que se basa en la idea de que el imperio del derecho y la concertación a través de marcos adecuados que se construyen en las instituciones y en las normas conforman la vía más expedita para la consecución de los intereses de los actores. En este sentido, no es –como bien señaló en su momento Edward Hellet CARR– el abandono de la participación en la lucha por el poder: es una vía que, desde su propia perspectiva, brinda la posibilidad de que la defensa de los intereses y de los objetivos sea más sólida y más duradera. Estamos claros en que la Unión Europea busca consolidar su poderío económico y político en el mundo, pero no de manera exclusiva sino compartida, sobre todo porque ello le brinda la posibilidad de darle a su sociedad niveles más altos de bienestar y prosperidad. Para ello emplea sus propios recursos y obtiene beneficios: nadie lo discute, pero renunciando al ejercicio de la fuerza por ella misma.

A esta visión se le contrapone aquella que opta por la acción abierta, incluso de carácter militar, para enfrentar los problemas. Llevada al extremo, se trata de una política irracional a la que se le pretende identificar con el Realismo Político. Sin embargo, se aleja de él al sobreponer los intereses de un grupo a los de la nación y, al arriesgar el éxito de su acción o confrontar la posibilidad del fracaso, pierde legitimidad y erosiona el prestigio de su institución. Creo que es el caso de la política de George W. Bush quien optó por la alternativa belicista para enfrentar el supuesto terrorismo internacional, sin haber alcanzado el éxito que buscaba. La política emprendida por él podría entonces calificarse de inmoral (en el sentido en que MORGENTHAU planteaba la moralidad del Estado) y más aún cuando se demostró que los argumentos que utilizó para justificar sus decisiones no eran reales.

Tenemos, entonces, dos posturas confrontadas en la conducción de las negociaciones internacionales que pueden constituirse en modelos de análisis en la academia y en la investigación. Nosotros ahondaremos en la primera, la que ofrecen en la primera década del siglo XXI la Unión Europea en el manejo de su política exterior mediante la conducción que le fue encargada al AR/SG, Mr. PESC, a quien le correspondió trabajar con el Presidente Bill Clinton en los dos últimos años de su gobierno, con el Presidente George W. Bush a lo largo de sus dos mandatos y con el Presidente Barack Obama en el primer año de su administración. Para los efectos de nuestro trabajo, nos concentraremos principalmente en los ocho años –de 2001 a 2009– de la era Bush Jr., con el fin de centrarnos en el objeto que pretendemos desentrañar.

Lo señalado hasta aquí ya nos acerca a la idea de que en el manejo de su política exterior, la Unión Europea tiene como contraparte privilegiada [aliado, socio o competidor] a Estados Unidos. Independientemente de que sea en conjunto o bilateralmente, las relaciones con la gran potencia constituyen el ámbito más importante, tanto en términos políticos como económicos y sociales. Así ha sido desde hace más de un siglo, así fue en el periodo que estamos estudiando y así continuará siendo en el futuro previsible. De ahí la importancia de conocer los temas y las áreas en las que comparten preocupaciones, así como la manera en que han institucionalizado sus relaciones.

4.1. La relación de la Unión Europea con Estados Unidos.

Estados Unidos es una nación europea en el continente americano. Puede decirse que todos los países de América lo son, pero la participación de ese país **en** Europa no tiene parangón en el resto que más bien han sido receptores de las políticas del viejo continente. El vínculo que une a ambos lados del Atlántico data de más de un siglo, pero se hace material en el contexto de la gran guerra. De todos es conocido que el involucramiento de la pujante potencia en la resolución de los graves conflictos bélicos del siglo XX y, más tarde, en la recuperación y el establecimiento del nuevo orden europeo fue decisivo. De ahí deriva una relación

cercana que, principalmente, es bilateralizada y, por lo tanto, más fuerte en el caso de Estados europeos particulares: es más estrecha, fluida e incluso de complicidad con el Reino Unido de la Gran Bretaña que con Francia con la que se han vivido etapas de distanciamiento. En el contexto de la guerra fría la contención del bloque socialista y la defensa del territorio europeo inserto en el capitalista, de tal manera de alejarlo de la más mínima intención de avanzar sobre él, inspiró una alianza político militar que ha pervivido a esa etapa de la historia, buscando adaptarse a las condiciones cambiantes y ampliando su membrecía. Europa se resguardaba de cualquier amenaza bajo el paraguas nuclear y Estados Unidos contaba con aliados inapreciables que legitimaban su papel de guardián del mundo (“libre”).

La línea más sólida que une a Europa con Estados Unidos es la que tiene que ver con las relaciones en materia de seguridad y defensa. La idea de la defensa de Europa ya se había materializado en 1947, cuando Francia y Gran Bretaña firmaron el Tratado de Dunquerque, aún con la preocupación que provocaba Alemania. Sin embargo, a raíz de los acontecimientos en Praga, el 15 de marzo de 1948, se unen a esos dos países los del Benelux y concretan el Tratado sobre la Colaboración Económica, Social y Cultural y de Defensa Colectiva de Bruselas que va a dar origen a la Unión Europea Occidental.⁶⁹² De otra parte, en el umbral del bloqueo soviético a Berlín, el Congreso de Estados Unidos aprueba la Resolución 239, mejor conocida como Resolución Vandenberg (por el nombre del Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores), mediante la cual se autoriza al Poder Ejecutivo la integración en alianzas en tiempos de paz.

⁶⁹² “(...) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el pasado 1 de diciembre de 2009 con su cláusula de Asistencia Mutua (artículo 42.7 del Tratado), los Estados Miembros de la UEO reconsideraron sus posiciones, dado que esta cláusula señala que ‘Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros’. Los Estados Miembro de la UEO denunciaron así en 2010 el Tratado de Bruselas Modificado, puesto que consideraron que la referida cláusula daba las suficientes garantías jurídicas y políticas a los Estados Miembros de la UEO, en este caso, también miembros de la UE, en el caso de agresión armada. Esto ha supuesto la disolución de la Unión Europea Occidental el pasado 30 de junio de 2011.” “Unión Europea Occidental (UEO)”, Ministerio de Defensa, Gobierno de España, en <http://www.defensa.gob.es/politica/seguridad-defensa/contexto/europea-atlantica/UEO>

Con estos antecedentes, se alcanza en Washington, el 4 de abril de 1949, la firma del Tratado del Atlántico Norte por parte de dos países americanos (Estados Unidos y Canadá) y diez europeos (Bélgica, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido). Desde esa fecha, la OTAN, como estructura militar del Tratado del Atlántico Norte, ha tenido seis ampliaciones: en la primera ingresaron Grecia y Turquía (1952), en la segunda Alemania (1955), en la tercera España (1982), en la cuarta Hungría, Polonia y República Checa (1999), en la quinta Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania (2004), en la sexta Croacia y Albania (2009). Precisamente Javier Solana fue Secretario General de la OTAN del 5 de diciembre de 1995 al 6 de octubre de 1999, cuando asumió el cargo de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, para lo que había puesto como condición que su nombramiento se produjera con base en el consenso al interior de la Unión Europea y un acuerdo en la organización atlántica.⁶⁹³

En el periodo que hemos acotado, al frente de la Secretaría General –una vez que Javier Solana renunció– estuvieron Lord Robertson of Port Ellen (1999-2004) y Jaap de Hoop Scheffer (2004-2009). En la estructura de la organización encontramos un Comité que coordina los comandos estratégicos: el Comando Supremo Aliado de Transformación (SACT), el Comando Supremo Aliado en Europa (SACEUR) y el Comando Supremo Aliado en el Atlántico (SACLANT).

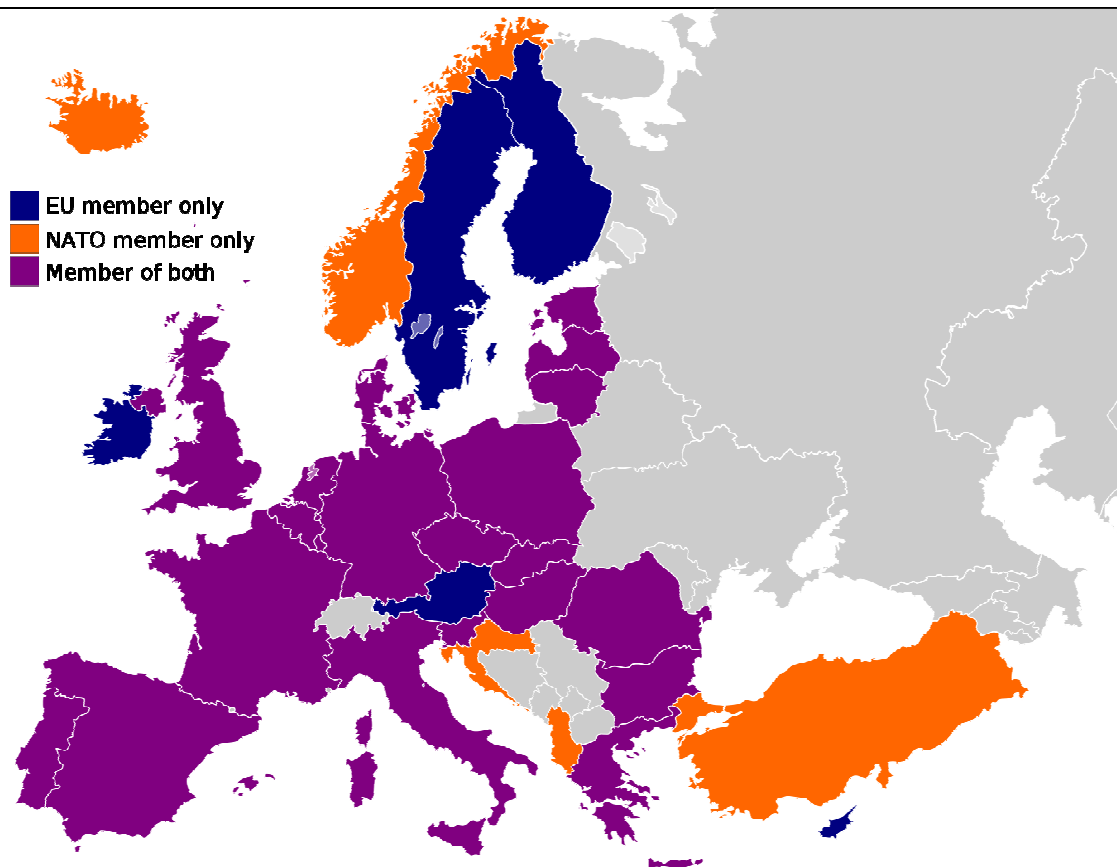
Pero, aún siendo el vínculo más importante entre Europa y Estados Unidos, como ya señalamos se trata de una relación bilateralizada. De tal manera que es importante señalar que en la OTAN participan 25 países que a su vez también son miembros de la UE (Irlanda y Suecia no lo hacen por su estatus de militarmente neutrales), a la vez que otros que siendo parte de la Alianza Atlántica no son estados comunitarios. Sin embargo, en el nivel de las instituciones hay una importante colaboración entre el Consejo Europeo, la Comisión y la OTAN. Como señala la Comisión Europea:

⁶⁹³ “Clinton dio su aprobación, pensando que sería un buen interlocutor para la PESC, pero pidió que propusiera un sustituto. El británico Robertson fue el nuevo secretario general de la OTAN. Tomó posesión el 19 de octubre de 1999 en la Unión Europea.” SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets. *Reivindicación de la política*, *op. cit.*, p. 53.

Para desarrollar su papel mundial, la UE ha sido plenamente consciente de la importancia permanente de la OTAN como garante de la seguridad europea, como vínculo importante que une Europa y los EE.UU. y como fuerza al servicio del bien en un mundo más amplio.

La UE ha instaurado mecanismos permanentes de consulta y cooperación militar con la OTAN que le permiten utilizar los medios comunes de esta organización garantizando una mejor seguridad transatlántica y una autonomía de decisión mutua. El vínculo entre la UE y la OTAN se formalizó en los Acuerdos «Berlín Plus» de 2003, mediante los cuales se puede «facilitar el acceso de la Unión Europea a los medios y capacidades colectivos de la Alianza para operaciones en las que esta última, en su conjunto, no participe militarmente como tal» (declaración de la Cumbre de Washington, 1999). La UE ha creado una célula de programación en el Cuartel General de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE) para coordinar las misiones de «Berlín Plus».⁶⁹⁴

Países miembros de la OTAN y de la UE



⁶⁹⁴ Comisión Europea, “Cooperación en política exterior”, junio de 2006, en http://www.eeas.europa.eu/us/docs/infopack_06_es.pdf Consultada el 06 de marzo de 2013.

Fuente: Europa: Miembros europeos de la Unión Europea y la Otan 2009, en <http://www.zonu.com/fullsize/2009-12-22-11449/Miembros-europeos-de-la-Union-Europea-y-la-OTAN-2009.html> Consultada el 26 de febrero de 2013.

Además de ese espacio privilegiado, nos interesa ahondar en las relaciones que mantienen, independientemente (o además) de las bilaterales, la Unión Europea y Estados Unidos, las cuales se remontan a 1953. “En 1961, la misión de EE.UU. ante las Comunidades Europeas, en la actualidad la Unión Europea, fijó su sede en Bruselas. La Comisión está representada en EE.UU. por una delegación con sede en Washington, inaugurada en 1954. Esta Delegación representa a la Comisión en sus relaciones con el Gobierno de los EE.UU., informa sobre los acontecimientos estadounidenses a su sede central en Bruselas y actúa como enlace con otras instituciones internacionales presentes en Washington DC. En 1964 se inauguró una delegación en Nueva York, acreditada como observadora ante las Naciones Unidas.”⁶⁹⁵

Pero aún las relaciones entre las partes tenían una intensidad reducida y por parte de Estados Unidos había recelo, desconocimiento o cínica apreciación. Probablemente a ese periodo corresponde la pregunta que supuestamente Henry Kissinger formulara cuando era Secretario de Estado, respecto a qué número telefónico habría que marcar para comunicarse con la Comunidad Europea. Lo cierto es que habría que esperar hasta 1990 para que se institucionalizara con seriedad la relación. El 22 de noviembre de ese año se firmó la Declaración Transatlántica que debe ubicarse en el contexto de los importantes cambios que se estaban produciendo en el mundo y especialmente en Europa. En ese documento se “dedicaba un epígrafe a los denominados ‘retos transnacionales’: la prevención y la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el blanqueo de dinero y la no proliferación. (...) El último epígrafe estaba dedicado al compromiso de colaboración en educación y ciencia, especificándose la protección del medio

⁶⁹⁵ Comisión Europea, “La Unión Europea y los Estados Unidos. Socios mundiales con responsabilidades mundiales”, junio de 2006. http://www.eeas.europa.eu/us/docs/infopack_06_es.pdf Consultada el 05 de marzo de 2013.

ambiente y la seguridad nuclear.”⁶⁹⁶ Los acontecimientos que se sucederían 11 años después sin duda resaltarían la importancia del planteamiento de estos temas. Aún más, cuando ya se había institucionalizado la Unión Europea, se estableció la Nueva Agenda Transatlántica (*New Transatlantic Agenda*) en la cumbre realizada en Madrid en 1995 y posteriormente en el marco de esta agenda, se lanzó la iniciativa para la creación de la Asociación Económica Transatlántica (*Transatlantic Economical Partnership*) durante la Cumbre UE-EE.UU. de Londres, el 18 de mayo de 1998.⁶⁹⁷

Dentro del marco institucional ahí establecido y que subsiste hasta la fecha sin mayores modificaciones, se establecieron dos reuniones anuales de alto nivel para evaluar y desarrollar la cooperación transatlántica entre los presidentes de Estados Unidos, del Consejo y de la Comisión de la UE, a las cuales empezó también a asistir el AR/SG, una vez que se instituyó su cargo. Asimismo se realizan también dos reuniones al nivel de ministros de Relaciones Exteriores con el Secretario de Estado y el Presidente de la Comisión. Además de esos ‘diálogos políticos estructurados’ “durante los últimos años, se han desarrollado contactos *ad hoc* más informales y operacionales que han facilitado una comprensión más detallada de (sus) políticas y prioridades respectivas, ha proporcionado una alerta temprana sobre posibles problemas y ha mejorado la coordinación de la programación de las políticas y de la ayuda.”⁶⁹⁸

Entre las modificaciones se debe incluir la creación en 1995 del Grupo de Alto Nivel (GAN) que es el encargado de dar cuerpo y seguimiento a los asuntos que se abordan en las correspondientes reuniones y que cuenta con un grupo de trabajo conocido como la *Task Force* de la Nueva Agenda Atlántica. Tres años más tarde, en la Cumbre UE-EEUU de mayo de 1998, en Birmingham, se creó la

⁶⁹⁶ CARRIÓN RAMÍREZ, Berta, BECERRIL ATIENZA, Belén y CARTAGENA NÚÑEZ, Ignacio, “Las relaciones institucionales entre la Unión Europea y los Estados Unidos en nuestros días: análisis de la Nueva Agenda Transatlántica”, en BENEYTO, José María, MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo (Dirs.). *Europa y Estados Unidos. Una historia de la relación atlántica en los últimos cien años*. Biblioteca Nueva. La Sociedad Internacional Contemporánea, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2005, p. 300.

⁶⁹⁷ Comisión Europea, “La Unión Europea y los Estados Unidos. Socios mundiales...”, *op. cit.*

⁶⁹⁸ Comisión Europea, “Cooperación en política exterior”, *op. cit.*

Asociación Económica Transatlántica a la que apoya su propio grupo de seguimiento.⁶⁹⁹

Con la instauración de la política exterior y de seguridad común europea (PESC) y la política europea de seguridad y de defensa (PESD), la UE se convirtió en un socio internacional cada vez más sólido en numerosas áreas, más allá de los asuntos comerciales. Además, se hizo necesaria una respuesta conjunta de los EE.UU. y de Europa ante un número cada vez mayor de dificultades, como la amenaza de la proliferación de armas de destrucción masiva y el terrorismo internacional, el frágil proceso de paz en Oriente Medio y la necesidad de proteger el crecimiento económico y el empleo. Así pues, se consideró necesario superar las consultas periódicas introducidas por la Declaración Transatlántica y, en consecuencia, el 3 de diciembre de 1995, en la Cumbre UE-EE.UU. de Madrid, el Presidente de la Comisión, señor [Jacques] Santer [1995-1999], el Presidente del Gobierno español, señor [Felipe] González, en tanto que Presidente del Consejo Europeo y el entonces Presidente de los EE.UU., señor [William] Clinton, firmaron la Nueva Agenda Transatlántica (NAT), que establecía las bases para la intervención conjunta en cuatro ámbitos principales:

- * Promoción de la paz, la estabilidad, la democracia y el desarrollo en todo el mundo,
- * Respuesta a retos de carácter global,
- * Contribución a la expansión del comercio mundial y a unas relaciones económicas más estrechas,
- * Tender puentes entre ambos lados del Atlántico.⁷⁰⁰

En esta etapa y contexto mediante la búsqueda de acuerdos y consensos para hacer más viable la relación entre ambas partes, en la cual el tema del comercio ocupa un lugar prioritario, se puede decir que hubo avances y diálogo importantes aunque no estuvieron exentos de problemas y diferencias, en ocasiones drásticas sobre todo en cuanto al objetivo de alcanzar la liberalización comercial,⁷⁰¹ aunque también estaban presentes temas relativos a inversión, finanzas. El balance, en

⁶⁹⁹ *Idem.*

⁷⁰⁰ Comisión Europea, “La Unión Europea y los Estados Unidos. Socios mundiales con responsabilidades mundiales”, *op. cit.* Corchetes añadidos.

⁷⁰¹ KERN, Soeren, “Por qué debería reformarse la Nueva Agenda Transatlántica, y por qué no se reformará”, ARI N° 51-2005 – 4/5/2005 (Traducción del inglés), Real Instituto Elcano, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eeuu-dialogo+trasatlantico/ari+51-2005 Consultada el 05 de marzo de 2013.

general, ha sido positivo sobre todo en el sector empresarial de ambas partes.⁷⁰² Atendiendo a las experiencias que se estaban teniendo, tanto en un sentido positivo como en el contrario, la Comisión se abocó a evaluar el estado que guardaba el proceso. “En marzo de 2001 presentó una comunicación al Consejo con el título ‘*Hacia un refuerzo de la relación transatlántica orientado a la dimensión estratégica y la obtención de resultados*’ [COM (2001) 154 Final. Bruselas, 20 de marzo de 2001].”⁷⁰³

La voluntad de estrechar la relación entre ambos actores internacionales se concretó en la cumbre económica de junio de 2005, cuando “se lanzó «la iniciativa UE-EE.UU. para reforzar la integración y el crecimiento económicos transatlánticos», que incluye la cooperación en un amplio conjunto de ámbitos con vistas a promover una mayor integración económica transatlántica y aumentar al máximo el potencial de crecimiento económico.

Otros ejemplos de acuerdos recientes con repercusiones directas sobre los ciudadanos de la Unión Europea y de los EE.UU. son la zona de aviación abierta y Galileo.”⁷⁰⁴ Es importante señalar que hay un tema que preocupa a ambas partes y es el que se refiere al comercio ilegal de armas ligeras y de pequeño calibre que contribuye con mucho a la expansión de la violencia civil y de la delincuencia organizada. Es bien sabido que en los casos de luchas internas proliferan las armas pequeñas (llamadas así para distinguirlas de las de destrucción masiva) pero cuando ellos concluyen quedan derramadas en la población y se ha comprobado que es muy difícil recogerlas o neutralizarlas por lo que con facilidad caen en manos del crimen organizado, como ha sucedido en Centroamérica, los Balcanes y es muy probable que lo mismo suceda en el norte de África. “Por ello, en 1999 la UE y los Estados Unidos diseñaron un Plan de Acción para luchar contra el tráfico ilícito de este tipo de armas. Entre los objetivos se estableció la consecución en el año 2000 de un Protocolo a la Convención sobre el crimen

⁷⁰² “Sea como fuere, estas disputas no han alterado la percepción empresarial de seguridad y previsibilidad a ambos lados del Atlántico. De hecho, puede que la relación económica sea la que mantenga unida la relación política transatlántica.” *Ídem*.

⁷⁰³ CARRIÓN RAMÍREZ, Berta, BECERRIL ATIENZA, Belén y CARTAGENA NÚÑEZ, Ignacio, “Las relaciones institucionales entre la Unión Europea y los Estados Unidos *op. cit.*, p. 321.

organizado relativo al tráfico de armas, sus partes y componentes, así como a su munición. Este protocolo aún se negocia. (...) Otra de las medidas propuestas fue la promoción de la observancia de embargos de este tipo de armas impuestos por Naciones Unidas, y la inclusión (en) los mandatos de las operaciones de paz de las medidas oportunas para su recolección.”⁷⁰⁵ En esta misma línea, la cooperación entre ambas partes incluye temas colaterales, así, “(en) la lucha contra el crimen organizado la UE y EEUU han trabajado durante estos años para lograr una Convención de Naciones Unidas Contra el Crimen Organizado Transnacional, lo que se consiguió en Palermo en diciembre de 2000. La Convención, que aún no está en vigor, pone las bases necesarias para que los países mejoren su cooperación en materias tales como la extradición, la asistencia legal mutua, y la transferencia de investigaciones. También hay que mencionar las reuniones del Grupo Multidisciplinar sobre blanqueo de dinero, importante cuestión sobre la que ha habido intercambios de información.”⁷⁰⁶

Es evidente en declaraciones y documentos la manera en que la Unión Europea aprecia su relación con la gran potencia norteamericana y en ellos se asienta que uno de los elementos centrales que la hacen viable se sustenta en el hecho de compartir valores comunes que tienen impacto internacional y que arraigan en prácticas y visiones históricamente afianzados pero que se han ido adecuando con el transcurrir del tiempo y de las circunstancias. Para la Unión Europea ha sido reiterativa la promoción de valores que contribuyen al bienestar y a la paz entre las naciones. De acuerdo a la Comisión Europea:

A veces resulta difícil definir lo que son los valores, y sin embargo son los valores los que dirigen el comportamiento y los objetivos, las prioridades y las acciones. Los Estados miembros de la UE sostienen que la **democracia** es la mejor forma de gobierno, por lo que la UE presta su apoyo a las sociedades pluralistas que gozan de libertad de expresión, de religión y de opinión. La UE respalda el **Estado de Derecho**, tal y como se manifiesta en los procesos democráticos y es

⁷⁰⁴ Comisión Europea, “La Unión Europea y los Estados Unidos. Socios mundiales con responsabilidades mundiales”, *op. cit.*

⁷⁰⁵ CARRIÓN RAMÍREZ, Berta, BECERRIL ATIENZA, Belén y CARTAGENA NÚÑEZ, Ignacio, “Las relaciones institucionales entre la Unión Europea y los Estados Unidos...”, *op. cit.*, pp. 312 y 313.

⁷⁰⁶ SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets. Reivindicación de la política, *op. cit.*, p. 311.

aplicado por órganos judiciales independientes. Respeta y promueve los **derechos humanos** tanto dentro de sus Estados miembros como en el resto del mundo, incluidos los derechos de las minorías y de los grupos étnicos. Está a favor de las **economías de libre mercado** en donde el desarrollo y el crecimiento están impulsados por el sector privado con el respaldo de los gobiernos.

Los valores fundamentales que la UE comparte con los EE.UU. nos convierten en socios fuertes en la escena internacional. La UE y los EE.UU. aportan conjuntamente casi el 80% del total de la ayuda al desarrollo.⁷⁰⁷

Por lo que concluye que el buen entendimiento y una acción concertada entre ambas partes contribuyen a actuar con asertividad en la solución de los problemas que aquejan a la comunidad internacional, al mismo tiempo que marcan un sendero confiable por el cual transcurran las relaciones en ese ámbito.⁷⁰⁸

Pero también la Comisión Europea afirma que es natural que en una relación tan intensa se produzcan desacuerdos, lo cual –además– sucede con frecuencia entre socios cercanos aunque explica que “en la mayoría de los casos, estos desacuerdos se refieren más a la táctica que a los valores que sustentan su asociación.”⁷⁰⁹ En este punto coinciden algunos analistas, como Soeren KERN, quien afirma que

Europa y EEUU tienen más puntos en común de los que comparten otras dos regiones cualesquiera del mundo, y mantienen opiniones parecidas en valores esenciales como la democracia, el Estado de Derecho y la necesidad de disponer de un sistema de comercio internacional abierto. En un documento de marzo de 2005 titulado “Una diferencia que marca la diferencia: valores y cultura en Europa y EEUU”, Emilio Lamo de Espinosa escribe que “la idea de que una nueva división cultural está surgiendo entre ambos lados del Atlántico es una enorme distorsión de la realidad” (...). De hecho, los intereses compartidos y los valores compatibles hacen a cada lado del Atlántico el socio preferido del otro. En lo que discrepan EEUU y Europa suele ser simplemente la forma de lograr lo que son objetivos comunes.⁷¹⁰

⁷⁰⁷ Comisión europea, “Unidos por los valores”, en http://www.eeas.europa.eu/us/docs/infopack_06_es.pdf Consultada el 05 de marzo de 2013. Negritas añadidas.

⁷⁰⁸ Cfr. *Ídem*.

⁷⁰⁹ Comisión Europea, “La Unión Europea y los Estados Unidos. Socios mundiales...”, *op. cit.*

⁷¹⁰ KERN, Soeren, “Por qué debería reformarse la Nueva Agenda Transatlántica...”, *op.cit.*

Sin embargo, como es bien sabido, la relación ha tenido sus altas y sus bajas; periodos de mayor y mejor colaboración así como otros de tensión, distanciamiento o confrontación, aunque siempre manejados de manera sutil y con las formas diplomáticas más apropiadas. Obviamente, en el periodo en que nos ubicamos el momento de más tirantez está marcado por los acontecimientos que se desplegaron a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Aunque, como bien reseña Soeren KERN,

Es erróneo creer que las tensiones transatlánticas dieron comienzo cuando George W. Bush asumió el control de la Casa Blanca en enero de 2001. En realidad, la historia de las relaciones entre EEUU y Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial ha sido la de las diferencias. La Crisis del Suez de 1956 abrió una brecha entre los aliados de la OTAN y la Guerra de Vietnam originó acalorados debates que se extendieron a lo largo del siguiente decenio. En 1965, el General De Gaulle proclamó: “Hoy, Estados Unidos supone el mayor peligro para la paz en el mundo”, a lo que siguió la retirada de Francia de la estructura militar de la OTAN en 1966. En septiembre de 1971 el New York Times publicaba un artículo titulado “Why Europe is Shocked” en el que se analizaba la frustración europea por las políticas del dólar de la Administración de Nixon. Durante la década de 1980, se produjeron amargos desencuentros transatlánticos con respecto a los misiles Pershing, la Ostpolitik de Willy Brandt y la representación que hacía de la Unión Soviética el presidente estadounidense Ronald Reagan como “el imperio del mal”. Más tarde, con el colapso soviético, Europa perdió de un plumazo su peso geopolítico en la balanza norteamericana. Por todo ello, el período posterior a la Guerra Fría se ha visto marcado por la tensión transatlántica, al luchar EEUU y Europa por reestructurar sus relaciones en ausencia de la amenaza soviética.⁷¹¹

Entre los temas en los cuales se denota una visión distinta –por no decir antagónica– destacan los referentes a la aplicación de medidas y la concertación de convenios que contribuyan a la preservación del medio ambiente [de manera destacada la postura diferenciada ante el Protocolo de Kyoto], la aplicación de la pena de muerte o la producción de alimentos genéticamente modificados. Así, encontramos que

⁷¹¹ KERN, Soeren, “Por qué debería reformarse la Nueva Agenda Transatlántica...”, *op. cit.* Para conocer las particularidades de este asunto, se recomienda el cuidadoso análisis que se presenta en este texto.

la NTA [Nueva Agenda Transatlántica] no ha logrado reducir significativamente las tensiones transatlánticas, a pesar de intereses y valores compartidos. Incluso tras la incorporación del llamado “sistema de alerta rápida” de 1999, concebido para fomentar debates sobre cuestiones regulatorias que puedan causar tensiones en el comercio, se han incrementado las diferencias y desacuerdos abiertos al más alto nivel de gobierno. Esto se debe en gran parte a profundos problemas estructurales. Por ejemplo, las cuestiones de seguridad que afectan a EEUU y Europa se han desplazado del continente europeo a un escenario mundial más amplio, especialmente en Asia y Oriente Medio; a fin de cuentas, la seguridad de Europa está asegurada en lo fundamental. Estas cuestiones son las que han puesto más a prueba las relaciones transatlánticas. Debido a las diferencias en cultura estratégica y la asimetría del poder militar de un lado del Atlántico al otro, EEUU y Europa suelen diferir sobre el modo de actuar en relación con el exterior. Habida cuenta de sus excepcionales capacidades y responsabilidades, EEUU a veces prefiere que Europa se mantenga al margen para poder actuar por su cuenta.⁷¹²

Aunque hay otros de alta política que también causan controversia. En este sentido, debe recordarse la aprobación por parte del Congreso de Estados Unidos en marzo de 1999 de la *National Missile Defense Act*, la cual originalmente sólo marcaba la meta política de “desplegar tan pronto como sea tecnológicamente posible un sistema Nacional de Defensa de Misiles capaz de defender el territorio de Estados Unidos contra ataques limitados de misiles balísticos (sean accidentales, desautorizados o deliberados)...”⁷¹³. Acogiéndose a esa acta, George W. Bush inició pláticas en 2004 con los Estados europeos del Este (República Checa y Polonia) para explorar el uso potencial de su territorio para el despliegue de interceptores GMD y un sofisticado radar de alcance medio de banda X⁷¹⁴ como un sistema de protección nacional antimisiles para el año 2006, principalmente en escenario europeo. El entusiasmo de George W. Bush fue percibido por Rusia como una acción dirigida concretamente en su contra a pesar de que Estados Unidos sostiene que se trataba de un sistema de protección frente a los países de la zona contigua a Europa que estaban desarrollando programas

⁷¹² *Ídem.*

⁷¹³ Citado en THIELMANN, Greg, “The National Missile Defense Act of 1999”, Arms Control Association, julio-agosto de 1999, en http://www.armscontrol.org/act/2009_07-08/lookingback Consultada el 18 de marzo de 2013.

⁷¹⁴ *Ídem.*

de producción de armas de destrucción masiva. La Federación Rusa, por su parte defendía que se trataba de una violación del “Tratado ABM (*Antiballistic Missiles*) de 1972 que prohíbe el despliegue de sistemas nacionales de protección antimisiles. (...) Los aliados europeos tampoco se (mostraron) muy favorables al proyecto, aunque no (había) una posición que se (manifestara) clara y expresamente en contra. La posición común del 23 de julio de 2001 expresó la preocupación de la UE por la proliferación de misiles balísticos capaces de portar armas de destrucción masiva, al tiempo que manifestaba la necesidad de abordar la cuestión con un planteamiento multilateral como es el Código de Conducta Internacional contra la proliferación de misiles balísticos elaborado por el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles.”⁷¹⁵

En este mismo aspecto, se encuentra el tema del Tratado de Prohibición Completa de Pruebas Nucleares, el cual fue aprobado por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 1996 y abierto a la firma en la misma fecha. Actualmente son 178 países los que lo han firmado, de los cuales 144 lo ratificaron, sin embargo el Senado de Estados Unidos desde 1999 lo ha rechazado alegando que afecta temas de seguridad nacional.⁷¹⁶

Ya hemos señalado que el mandato de George W. Bush, que duró ocho años, entre dos presidencias demócratas (Clinton y Obama) implicó un punto de inflexión en la política internacional, en las relaciones atlánticas y en el vínculo entre Estados Unidos y Europa. Como ya hemos señalado antes, la administración Bush tenía desde muy al principio una visión militarista y la obsesión de cerrar la situación que Bush padre había dejado irresuelta en el Irak de Saddam Hussein. Immanuel Wallerstein lo plantea de la siguiente manera:

Y luego llegaron George W. Bush y los *halcones*. Para ellos, la política exterior que había prevalecido de Nixon a Clinton era increíblemente débil y contribuía nodalmente al declive continuado del poderío

⁷¹⁵ CARRIÓN RAMÍREZ, Berta, BECERRIL ATIENZA, Belén y CARTAGENA NÚÑEZ, Ignacio, “Las relaciones institucionales entre la Unión Europea y los Estados Unidos *op. cit.*, p. 324.

⁷¹⁶ En la misma situación se encuentran China, Egipto, Irán e Israel. Ver, CARRIÓN RAMÍREZ, Berta, BECERRIL ATIENZA, Belén y CARTAGENA NÚÑEZ, Ignacio, “Las relaciones institucionales entre la Unión Europea y los Estados Unidos *op. cit.*, p. 324 y RPP Internacional, “Ocho países bloquean aún el tratado para prohibir las pruebas nucleares”, martes 12 de febrero de 2013, en http://www.rpp.com.pe/2013-02-12-ocho-paises-bloquean-aun-el-tratado-para-prohibir-las-pruebas-nucleares-noticia_566578.html Consultada el 16 de marzo de 2013.

estadunidense en el mundo. Les molestaba profundamente tener que depender de las estructuras de Naciones Unidas y estaban muy ansiosos de restringir las aspiraciones europeas de autonomía política. Desde su punto de vista, la forma de lograr esto era haciendo valer el poderío estadounidense militarmente, de manera unilateral, flagrante, por la fuerza. Su objetivo expreso, muy anunciado de antemano durante los noventa, fue Irak, por tres razones: la guerra del Golfo había sido "humillante" para Estados Unidos porque Saddam Hussein sobrevivió; Irak podría ser un sitio excelente para asentar bases permanentes en Medio Oriente; Irak era un objetivo militar fácil, justo porque no contaba con armas de destrucción masiva.

La teoría de los *halcones* era que la conquista de Irak demostraría la superioridad militar imbatible de Estados Unidos, y como tal tendría tres efectos: intimidaría a los europeos occidentales (y en segundo lugar a los asiáticos orientales) y pondría fin a toda aspiración de autonomía política. También intimidaría a las posibles potencias nucleares y las induciría a abandonar toda pretensión de allegarse tales armamentos. Metería miedo a todos los estados de Medio Oriente, y los induciría a renunciar a cualquier posible autoafirmación geopolítica, haciéndolos acceder a un arreglo entre Israel y Palestina que fuera aceptable para Israel y Estados Unidos.⁷¹⁷

La oportunidad de desatar los planes probablemente preconcebidos se presentó con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001⁷¹⁸ contra las Torres Gemelas de Nueva York, las oficinas del Pentágono y el avión cuyo destino se desconoce y que fue derribado en Pensilvania. La estupefacción provocada por estos acontecimientos se convirtió en terror cuando se produjeron los ataques a la

⁷¹⁷ WALLERSTEIN, Immanuel, "Estados Unidos y europa de 1945 a la fecha", Traduc. Ramón Vera Herrera, en <http://rcci.net/globalizacion/2004/fg432.htm> Consultada el 05 de marzo de 2013.

⁷¹⁸ Ignacio RAMONET nos obliga a reflexionar sobre la fecha y lo que hay atrás de ella: "Era un 11 de septiembre. Desviados de su ruta programada por pilotos decididos a todo, los aviones se precipitan hacia el corazón de la gran ciudad, resueltos a derribar los símbolos del odiado sistema político. Todo ocurre muy deprisa: explosiones, fachadas que saltan en pedazos, el estruendo infernal de los desmoronamientos, el terror de los supervivientes, que huyen cubiertos de polvo... Y los medios de comunicación transmitiendo la tragedia en directo..."

¿Nueva York, 2001? No, Santiago de Chile, 11 de septiembre de 1973. Con la complicidad de Estados Unidos, golpe de Estado del general Pinochet contra el socialista Salvador Allende, y bombardeo sistemático del palacio presidencial por las fuerzas aéreas. Decenas de muertos y el comienzo de un régimen de terror de quince años...

Más allá de la legítima compasión por las víctimas de los execrables atentados de Nueva York en septiembre de 2001, ¿cómo no convenir que Estados Unidos no es un país más inocente que los demás? ¿Acaso no ha participado en acciones políticas violentas, ilegales y a menudo clandestinas en América Latina, en África, en Oriente Próximo, en Asia...? Con el saldo de una trágica muchedumbre de muertos, de «desaparecidos», de torturados, de presos, de exiliados..." RAMONET, Ignacio. *Guerras del Siglo XXI*, op. cit., p. 37.

estación de Atocha en Madrid el 11 de marzo de 2004 y a medios de transporte en Londres el 7 de julio de 2005.

El tema de la lucha contra el terrorismo se lanza al primerísimo lugar de la agenda internacional y la percepción de que la amenaza mayúscula proviene del mundo musulmán en la encarnación de Al Qaeda y su líder Osama Bin Laden. “En un plan de acción elaborado diez días después del 11 de septiembre de 2001, la Unión Europea expresaba su solidaridad con los Estados Unidos y pedía una mayor cooperación entre sus Estados miembros y dentro del marco multilateral. Sobre esa base, la UE viene desarrollando desde 2001 una campaña polifacética para frustrar los planes terroristas.”⁷¹⁹

A partir de entonces, la cooperación transatlántica implicó diferentes acciones, entre las que destacan:

- * La aprobación, el 21 de septiembre de 2001, de un Plan de Acción contra el Terrorismo por parte de los jefes de Estado y de gobierno de la UE. En dicho plan se señalaba que (...) era una prioridad para la Unión.

- * La firma, a renglón seguido del reconocimiento de esta prioridad, de dos importantes acuerdos entre la Unión y los EEUU: el acuerdo EU-EEUU sobre asistencia legal mutua y el acuerdo sobre extradición. (Ambos firmados con fecha 25 de junio de 2003)

- * La firma de un acuerdo de cooperación entre Estados Unidos y Europol, en diciembre de 2001, lo que dio pie a un ulterior acuerdo sobre transmisión de información confidencial, firmado el 20 de diciembre de 2002.⁷²⁰

La intervención armada en Afganistán que inició el 7 de octubre de 2001 con el objetivo de dar respuesta a los actos terroristas del 11-S se amparó en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y se emprendió a través de la “Operación Libertad Duradera”, que también tenía el objetivo de aprehender a Osama Bin Laden y derrocar el gobierno talibán que protegía a los terroristas.

Desde diciembre de 2005, la Unión Europea estableció una estrategia que se enfocaba en la prevención, la protección, la persecución y la respuesta a la

⁷¹⁹ Comisión Europea, “La Unión Europea y los Estados Unidos. Socios mundiales...”, *op. cit.*

⁷²⁰ CARRIÓN RAMÍREZ, Berta, BECERRIL ATIENZA, Belén y CARTAGENA NÚÑEZ, Ignacio, “Las relaciones institucionales entre la Unión Europea y los Estados Unidos *op. cit.*, p. 312.

amenaza del terrorismo en colaboración con Estados Unidos. Como resultado, se establecieron medidas como:

- **Extradición y asistencia jurídica mutua:** la UE y los EE.UU. han celebrado acuerdos de extradición y asistencia jurídica para acelerar los procedimientos mediante contactos directos entre los organismos de la UE (1) y de los EE.UU. La posibilidad de extradición se ampliará a más delitos y las autoridades podrán acceder a cuentas bancarias del otro lado del Atlántico para la investigación de delitos graves. Para ello podrán crearse también equipos conjuntos de investigación UE–EE.UU.
- **Seguridad del transporte:** la UE y los EE.UU. han introducido mejoras importantes en la seguridad del transporte transatlántico aéreo y marítimo, que incluyen la transferencia de datos PNR (passenger name records — registros de los nombres de pasajeros) de que disponen las líneas aéreas al Servicio de aduanas y protección de fronteras de los EE.UU. (US Customs and Border Protection-CBP), y la ampliación de la cooperación aduanera para la seguridad de los contenedores.
- **Seguridad de los documentos de viaje:** La UE y los EE.UU. están realizando intensas consultas sobre la adopción de pasaportes seguros que incorporen datos biométricos como la imagen facial. Todos los Estados miembros de la UE comenzarán a expedir pasaportes biométricos para el 28 de agosto de 2006. Estados Unidos espera empezar a expedir pasaportes electrónicos con identificadores biométricos para finales de 2006.
- **Reciprocidad de los visados:** Todos los ciudadanos de los EE.UU. están exentos de la solicitud de visado para viajar por la UE por negocios o turismo. Sin embargo, diez Estados miembros de la UE (1) no disfrutan por el momento de derechos recíprocos de exención de visado en sus viajes a EE.UU. La UE está trabajando para obtener la plena reciprocidad para los ciudadanos de sus 25 Estados miembros.
- **Normas globales:** La UE y los EE.UU. han colaborado para establecer normas de seguridad globales como el Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias de la Organización Marítima Internacional (OMI). Se está trabajando en los registros de nombres de pasajeros y la seguridad en vuelo en la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) y en la seguridad de los contenedores y los precintos en la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

- **Intercambio de información:** Europol y los organismos policiales de los EE.UU. han firmado dos acuerdos sobre puesta en común de información y de datos personales.

- **Lucha contra las fuentes de financiación del terrorismo:** Desde hace años, la UE y los EE.UU. vienen aplicando medidas para interrumpir la financiación de las actividades terroristas, incluida la congelación de activos sospechosos. Actualmente estas medidas están siendo reforzadas de numerosas maneras, como la vigilancia de sistemas alternativos de envíos de fondos, las transferencias por cable y los movimientos financieros transfronterizos.

- **Cooperación judicial:** existe un diálogo permanente entre Eurojust (organismo de la UE para la cooperación judicial en asuntos penales) y el Departamento de Justicia de los EE.UU. La agenda general para la cooperación futura se refleja actualmente en la declaración conjunta UE-EE.UU. sobre la lucha contra el terrorismo, adoptada en junio de 2004 en la Cumbre UE-EE.UU. en Dromoland Castle, Irlanda. Los socios transatlánticos han aprendido mucho durante los últimos años sobre su colaboración. Actualmente existen mecanismos para el diálogo y la consulta bien organizados entre Washington y Bruselas, que permiten celebrar debates sobre cuestiones que puedan causar problemas políticos o económicos en la UE o en los EE.UU. antes de tomar medidas o concluir las acciones. Un tema recurrente en las políticas comunitarias de lucha contra el terrorismo es la necesidad de hacer frente a la amenaza terrorista de forma general. También es fundamental comprender las raíces del terrorismo y corregirlas de forma eficaz y con recursos suficientes. La falta de intervención en este sentido proporcionará a los terroristas un plantel permanente de nuevos adeptos. Entre los esfuerzos de la UE para abordar los factores que contribuyen al terrorismo figuran el apoyo a las instituciones democráticas, el desarrollo económico, la reducción de la pobreza y la mejora de los sistemas educativos en países en desarrollo de todo el mundo. Esta importante actividad se realiza mediante programas comunitarios de ayuda externa. La UE aporta el 55 % del total de la ayuda oficial al desarrollo.

La ayuda al desarrollo de la UE tiene un impacto positivo en las comunidades en las que actúan grupos terroristas, ya que puede erosionar el apoyo a estas redes y movimientos reduciendo la pobreza, promoviendo la reforma de la propiedad de la tierra, los derechos de las minorías y la buena gobernanza, luchando contra la corrupción y apoyando actividades tras los conflictos. Promueve la política participativa y el desarrollo social desde la base. La ayuda exterior de la UE es también un instrumento para contrarrestar el flujo de capitales

que las organizaciones extremistas utilizan para aumentar su influencia, reclutar adeptos y difundir opiniones e ideologías extremistas.⁷²¹

La extensión del clima belicista en el mundo se agravó con la sospecha de que el gobierno de Saddam Hussein de Iraq estaba fabricando armas de destrucción masiva que amenazaban directamente a los aliados de Estados Unidos (Israel) y en general atentaba contra la voluntad general de evitar la proliferación de ese tipo de equipo. La ONU a través de la Organización Internacional de Energía Atómica bajo la responsabilidad de Mohamed Mustafa el-Baradei y la Agencia Internacional de Energía Atómica a cargo de Hans Blix ordenó la certificación del desarme de Iraq y la comprobación de la supuesta producción de armas atómicas. Como ya se sabe a la fecha, el equipo investigador de las Naciones Unidas no encontró ningún indicio de la supuesta intención de Hussein. En palabras de Hans Blix: “Los inspectores de Naciones Unidas fueron mandatados para buscar, reportar y destruir armas reales. Como no encontramos armas y ninguna evidencia que sustentara las sospechas, lo reportamos así. Pero el Secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, desestimó nuestros reportes con una de sus agudas respuestas: ‘La ausencia de evidencia no es evidencia de ausencia’.”⁷²² Y todavía agrega lo que es suficientemente conocido: “Por supuesto que la administración Bush quería ir a la guerra y lanzó como principal razón la erradicación de las armas de destrucción masiva. Como el Vicesecretario de Defensa Paul Wolfowitz explicó entonces, era la única razón que era aceptable para todas las partes de la administración.”⁷²³

Así que George Bush puso en marcha la maquinaria, el 16 de marzo de 2003 se reunió en las Islas Azores con Tony Blair y José María Aznar, con José Manuel Durão Barroso como anfitrión en donde se decidió dar un ultimátum a Hussein, mientras en el seno del Consejo de Seguridad se dividían las opiniones: Francia, Alemania, China, México y Rusia hicieron explícita su oposición a la propuesta estadounidense de invadir y ante la evidencia de una votación contraria,

⁷²¹ Comisión Europea, “La Unión Europea y los Estados Unidos. Socios mundiales...”, *op. cit.*

⁷²² BLIX, Hans, “Iraq War was a terrible mistake and violation of U.N. Charter”, Special to CNN, 18 de marzo de 2013, en <http://edition.cnn.com/2013/03/18/opinion/iraq-war-hans-blix/index.html> Traducción libre. Consultada el 18 de marzo de 2013.

Estados Unidos decidió formar una alianza que emprendiera la que se conoció como “Operación Libertad Duradera”. La coalición que se integró para atacar a Iraq estuvo integrada por los asistentes a las Azores: Estados Unidos, el Reino Unido, España,⁷²⁴ Portugal, además de Italia, Polonia, Dinamarca, Australia y Hungría. “Bush recibió también el apoyo de los gobiernos de la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, los estados bálticos de Estonia, Letonia y Lituania, las islas mediterráneas de Malta y Chipre; el estado de Israel o el de Kuwait.”⁷²⁵

El problema en todo este asunto que causó tanto daño a la credibilidad de la Organización de Naciones Unidas, provocó la mayor protesta de la población civil de prácticamente todo el mundo que elevó su voz para decir “No en mi nombre”, tuvo un costo elevadísimo en vidas humanas (el más reciente cálculo ubica en 180 000 los muertos) y en recursos, e infligió un grave sufrimiento a la población iraquí, es que –además– puso de manifiesto la división de Europa, específicamente de la Unión Europea pues los países más poderosos se escindieron. Por una parte Gran Bretaña y España y por la otra Alemania y Francia. Como bien dice Javier SOLANA:

El momento de mayor dificultad con Estados Unidos fue la guerra de Irak. Dividió a la Unión Europea, dividió a las sociedades de cada uno de los países, dividió a las Naciones Unidas, dividió a la sociedad estadounidense, y dividió a todo el mundo. Y visto con la distancia con que hoy lo miramos fue todo un grandísimo error. Todos los problemas que se decía que iba a resolver, se han envenenado y encrespado. No se resolvió el que se quería arreglar, puesto que Irak no está resuelto todavía. Además, regalamos a Irán dos bazas. Irak, por una parte, que había sido la potencia regional árabe más importante con gobierno suní, ha pasado a ser gobernado por los chiíes como Irán. Y luego

⁷²³ *Ídem.*

⁷²⁴ Supuestamente España no participó en las acciones bélicas, sin embargo se ha venido dando “información de la Armada de EEUU, en el grupo de combate que presta apoyo al portaviones se encontraba la fragata española ‘Álvaro de Bazán’ que prestó cobertura con su moderno sistema antimisiles tipo Aegis. La información de la Armada de EEUU indica que el ‘grupo naval’ liderado por el Theodore Roosevelt ‘ha lanzado acciones de combate en apoyo a la operación ‘Libertad para Irak’ y menciona expresamente a la ‘spanish frigate SPS Alvaro de Bazan (F-101)’”. “La fragata española Álvaro de Bazán participó en acciones de guerra en Iraq apoyando a las tropas de la coalición internacional”, *Hispanidad*, martes 7 de diciembre de 2005, en <http://www.hispanidad.info/20051227fragatalvarodebazan.htm> Consultada el 18 de marzo de 2013.

⁷²⁵ “La guerra Irán-Iraq y las armas químicas”, en <http://www.monografias.com/trabajos51/armas-quimicas/armas-quimicas2.shtml>

Afganistán, donde también son notables la influencia y los intereses iraníes.⁷²⁶

La diversificación y la falta de consenso entre los europeos se percibieron desde que se empezó a delinear la posibilidad de la invasión a Iraq:

En la Unión Europea se podían percibir tres bloques o posiciones acerca de los preparativos de la guerra de Iraq. En primer lugar, la posición británica, que desde el principio secundó en todo a Estados Unidos. Hay muchos documentos y memorandos que lo muestran y que habían circulado ya entre Blair y Bush, así como las numerosas visitas de Blair a la Casa Blanca o Camp David; es una parte bien conocida y que ya es de dominio público, porque se han abierto muchos archivos. Había una segunda posición, articulada en torno a Francia y Alemania, mucho más reticente a cualquier acción que fuera más allá de lo que era absolutamente necesario para luchar contra el terrorismo. Franceses y alemanes querían evitar dar cualquier viso de credibilidad o de viabilidad al debate que se había abierto poco tiempo antes sobre la doctrina preventiva y su justificación.

(...)

(Y) el de los indecisos, quizá más proclives a no separarse de Estados Unidos. En aquella situación creían que la guerra que se preparaba era la gran oportunidad de afirmarse en sus valores y en que volvíamos a la gran coalición de 1991, con la idea equivocada de que el mundo árabe iba a comprender esas posiciones. Pero todo eso sin apenas explicarse ni justificarse. Parecía una especie de ensueño o autoengaño.⁷²⁷

La erosión provocada por este enorme y trascendente acontecimiento ha sido analizada con mucho detenimiento por los especialistas y los medios de comunicación. Lo que interesa aquí es recalcar el distanciamiento que se produjo en las relaciones atlánticas, la publicitación estadounidense de la incertidumbre en la confianza del apoyo europeo y la presión para que los países de la Unión colaboraran en acciones que después les provocaron un enorme desgaste político ante sus propias sociedades. Nuevamente es SOLANA quien explica:

El primer mandato de Bush estuvo dominado por la división entre los países que contribuyeron y los que no contribuyeron a la guerra de Irak

⁷²⁶ SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets. *Reivindicación de la política*, *op. cit.*, p. 82-83. Hay una gran coincidencia en las conclusiones planteadas en BLIX, Hans, "Iraq War was a terrible mistake and violation of U.N. Charter", *op. cit.*

⁷²⁷ *Idem.*, pp. 87-88.

y los problemas de la cooperación antiterrorista, que son de gran delicadeza y en los que domina lo intergubernamental. Así que las instituciones europeas jugaron un papel secundario al principio. Es un tipo de cooperación que se hace entre servicios de inteligencia y gobiernos bilateralmente con Estados Unidos. Cuestiones que luego se fueron conociendo, como las *renditions* o entregas extraordinarias. Eran estrictamente bilaterales. Fue una temporada muy intensa de relaciones bilaterales con Estados Unidos de cada uno de los países. Sí participamos en algunos temas que son competencia comunitaria, sobre todo controles en los aeropuertos y fronteras en general, que son importantes en la cooperación antiterrorista. En aquellos momentos surgió bajo mi responsabilidad el embrión del Centro de Situación con el que se inició una primera fase de cooperación institucional en materia de inteligencia.⁷²⁸

Pero las diferencias entre Estados Unidos y la Unión Europea tienen además otras razones que son inherentes a la misma institución. Soeren KERN señala con agudeza que una deficiencia que se denota en la Nueva Agenda Atlántica se deriva de la confusa estructura en la que se sustenta el proceso de integración europeo. “A pesar de una mayor integración europea y del continuado desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Europa sigue sin disponer de una voz única en numerosas cuestiones. El hecho de que en las Cumbres UE-EEUU participen dos o tres representantes de Europa demuestra que ninguno de ellos dispone de la autoridad con que cuenta el presidente de EEUU. Mientras que el presidente de EEUU acude a la cumbre con capacidad de negociar, el liderazgo de la UE se ve restringido por la existencia o no de consenso entre sus Estados miembros. Ante esta situación, los presidentes de EEUU suelen considerar que la UE se encuentra dividida y confusa, por lo que no merece la pena alcanzar un acuerdo. Esta impresión se ve reforzada por el entusiasmo con que los dirigentes de prácticamente todos los Estados miembros de la UE mantienen sus propias relaciones independientes con el presidente de EEUU.”⁷²⁹ Esta situación, además de generar incertidumbre, también se agrava cuando se trata de una reunión en la que participan todos los integrantes del Consejo. Javier SOLANA narra la experiencia que se produjo cuando George W. Bush, en su primer mandato,

⁷²⁸ *Ídem.*, p. 63.

⁷²⁹ KERN, Soeren, “Por qué debería reformarse la Nueva Agenda Transatlántica...”, *op.cit.*

sostuvo una reunión con el Consejo, durante la presidencia sueca, la cual se realizó en Göteborg y que “(...) fue mal, debido a la repetición de exposiciones por parte de los numerosos asistentes. Ya estábamos los 25, creo, y todos iban repitiéndose ante el aturdimiento del presidente estadounidense. A Bush parecía que le iba a explotar la cabeza. Luego nos quejamos pero no aprovechamos esas cumbres.”⁷³⁰

Sin duda hay cuestiones que Estados Unidos no entiende –o no quiere asumir– del estilo europeo de negociar que se ha venido delineando desde que se inicia el proceso de integración y que difiere mucho con la diplomacia que aplicó, por no ir más lejos, en el siglo XIX y la primera mitad del XX y que es la que respetan y valoran muchos de los más influyentes arquitectos de la política internacional estadounidense.⁷³¹ De acuerdo a la visión de Henry Kissinger,⁷³²

las diferencias entre Estados Unidos y Europa son serias y sustantivas. Pero la razón de que los resultados de los recientes encuentros diplomáticos hayan probado ser desalentadores, a pesar de los serios esfuerzos de ambas partes, es que la evolución histórica yacente en ambos lados del Atlántico son diferentes. El evento más importante en Europa es la progresiva erosión del Estado nación, que ha sido el cimiento de la política internacional y el foco de las lealtades políticas desde el siglo XVII. Los líderes europeos invierten más tiempo en temas de la unificación que cualquier otro. Y estos asuntos no implican la diplomacia tradicional sino arreglos constitucionales esotéricos. Dado que las rivalidades históricas de Europa han sido civilizadas en un consenso doméstico, los diplomáticos pretenden aplicar su nueva experiencia doméstica en la arena internacional. Ellos insisten en que el recurso a la fuerza militar es legítimo sólo si está sancionado por el Consejo de Seguridad de la ONU. La propuesta de que la alianza no implica obligaciones especiales hubiera puesto a temblar a los hombres de Estado europeos si Estados Unidos la hubiera aplicado en la crisis de Berlín durante la guerra fría. En temas de paz y guerra, Europa se encuentra a sí misma suspendida entre instituciones todavía no suficientemente cohesionadas para una política exterior estratégica y

⁷³⁰ SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets. *Reivindicación de la política*, op. cit., p. 67.

⁷³¹ Como ejemplo, cabe señalar la admiración de Henry Kissinger por Metternich en el contexto del Congreso de Viena de 1815.

⁷³² KISSINGER, Henry, “A Global Order in Flux”, *The Washington Post*, July 9, 2004 en <http://www.henryakissinger.com/articles/wp070904.html> Traducción libre. Consultada el 17 de marzo de 2013.

naciones suficientemente avanzadas en la vía hacia la unificación europea para perder sus convicciones históricas acerca de una política exterior nacional.

En contraste, los estadounidenses permanecen fieles al Estado nación tradicional consistente en libertad soberana de acción, aún si ésta implica la cultura pop, casi subconscientemente llegando al límite de identificarse con lo que no es propiamente “americano”. Con un interés nacional europeo todavía por definirse, las actitudes no estatales en relaciones internacionales están siendo profundamente arraigadas en la opinión pública europea. Los atlantistas confirmados están crecientemente problematizados sobre si los aspectos no estatales de la unificación europea podrán alguna vez reconciliarse totalmente con la experiencia de un país manejado por conceptos estatales o con la noción de alianza como se concibe tradicionalmente.

Paradójicamente, el alejamiento estructural de Europa respecto de Estados Unidos está teniendo lugar al mismo tiempo en que el centro de gravedad de la política internacional se está moviendo en dirección a Asia donde las relaciones han sido con mucho menos confrontativas.

El escenario global es más fluido de lo que ha sido en siglos. La tarea de Estados Unidos es contribuir a delinear este fermento. Su diplomacia está llamada a brindar los elementos de un nuevo orden mundial como exitosamente lo hizo en la década inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial. Aunque las condiciones actuales son mucho más complejas porque el área a integrar es global más que atlántica y porque los síntomas de la crisis frecuentemente enmascaran la realidad subyacente. Con respecto a Europa, aún la más intensa consulta surgirá de la pregunta filosófica de qué hace a la relación atlántica especial en las condiciones actuales. Como institución, la Unión Europea debe reconsiderar el uso de la fuerza sólo bajo determinadas condiciones –la unanimidad en el Consejo de Seguridad– que resta a la alianza su estatus especial. El reto de la política atlántica es definir si las naciones de la alianza pueden recuperar un sentido de destino común. En su ausencia, las naciones atlánticas se desviarán en un orden mundial constantemente cambiante de constelaciones en seguimiento de preocupaciones nacionales o regionales no muy distintas de las precedentes a la primera guerra mundial.

Las ideas de Kissinger expuestas hasta aquí reflejan con mucho la manera en que los duros realistas aprecian la realidad de la Unión Europea, lo cual sustenta mi hipótesis en el sentido de que el estilo de negociación estadounidense se distancia del europeo, que ha buscado transitar por la vía de la concertación, la solución de conflictos de una manera colaborativa y atendiendo las causas que arraigan en la violencia que en el contexto actual se produce principalmente en ámbitos internos, locales, nacionales pero cuyas consecuencias trascienden y afectan a la

comunidad internacional. “Es más, la mayoría de los presidentes de EEUU terminan concentrándose en la ‘alta política’, como el uso de la fuerza, mientras que la UE sigue conservando la reputación que tiene en Washington de ser una institución que se centra en cuestiones de ‘políticas de segundo nivel’ como pueden ser la política comercial, industrial y medioambiental. Ante esta situación, las administraciones estadounidenses creen que la forma más eficaz de relacionarse con Europa en cuestiones de seguridad es mediante la bilateralidad con los Estados miembros de la UE, a escala nacional o a través de la OTAN. Por tanto, resulta lógico que la Administración Bush haya decidido unilateralmente reducir a una al año el número de cumbres con la UE.”⁷³³ En este sentido, vale preguntarse si la bilateralización de las reuniones con actores estatales europeos según el tema de la agenda, el interés que le representa la cuestión y la actitud de la contraparte, por ejemplo Gran Bretaña o Alemania de cara a República Checa o Polonia, actúa en detrimento de las instituciones de la Unión Europea.

Por otra parte, ya en el momento actual de la segunda década del siglo XXI cabe hacer una reflexión respecto a que desafortunadamente ante la crisis que está afectando a Europa y el fortalecimiento de otros países (especialmente China), por razones de política de poder, Estados Unidos está girando el eje de sus atenciones hacia el Pacífico, mientras que ahora la UE está en condiciones muy débiles para avanzar y consolidar su política exterior (PESCD, de acuerdo al Tratado de Lisboa) por lo que se ve como improbable a corto plazo que se afiance como un actor de peso internacional equiparable a Estados Unidos, Rusia o China, sin menospreciar el hecho de que detrás vienen Brasil o India.

4.2. La PESC y la PESD la participación de la UE en la solución de conflictos, la prevención y la gestión de crisis

Mientras Estados Unidos estaba embarcado en la lucha antiterrorista, focalizada en Iraq y Afganistán, la Unión Europea emprendía una labor concentrada en la consolidación de su política exterior tanto en los rangos de seguridad como de

⁷³³ KERN, Soeren, “Por qué debería reformarse la Nueva Agenda Transatlántica...”, *op.cit.*

defensa, dentro de la cual las operaciones de paz constituyen un renglón muy destacado, ya fuere en el marco del apoyo a las emprendidas por la Organización de Naciones Unidas o por la OTAN, como las que dirigió por cuenta propia por mandato de la ONU, todo lo cual va marcando una vía distinta para hacer frente a los conflictos que se presentaban en el mundo, sobre todo en su contorno inmediato o con el que tenía razones históricas para su involucramiento.⁷³⁴

Como hemos mencionado, a pesar de que pueden rastrearse los antecedentes de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) hasta 1972, si se toma en consideración la Cooperación Política Europea (y que funcionó a lo largo de los años 70 y 80),⁷³⁵ como tal es de manufactura muy reciente. Si bien es cierto que previamente se implementaron diversas acciones relativas a las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas, éstas, con más propiedad, han tenido continuidad en la propiamente denominada “acción exterior” que se mantiene como un sector aparte que abarca “la política comercial, la de cooperación internacional, concretadas en numerosos acuerdos de asociación y cooperación, bilaterales y multilaterales, suscritos con la mayor parte de los Estados del mundo, y las competencias comunitarias exteriores en el marco de la Unión Económica y Monetaria, (con lo cual) dotan a la Unión Europea de una importante capacidad económica y comercial, que la convierten en un actor determinante a nivel del sistema internacional.”⁷³⁶ Sin embargo, a lo largo del desarrollo del proceso de integración que ha conducido a la creciente consolidación de la UE, ambas políticas se han mantenido como sectores paralelos e independientes. La primera observación que se hace es que mientras la acción exterior se inscribe en el ámbito comunitario y es manejada por la

⁷³⁴ “Mientras Washington piensa en como destruir algunos Estados, Bruselas piensa en cómo evitar el fracaso de la lógica estatal en buena parte del mundo (Africa Subsahariana, ex glaciis soviético).” BARBÉ, Esther y GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso, “La política europea de seguridad y defensa en el escenario internacional actual”, en *Arbor*, CLXXII, 678, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España, junio de 2002, p. 371, en <http://arbor.revistas.csic.es> Consultada el 03 de marzo de 2013.

⁷³⁵ Ver PALOMARES, Gustavo y ARTEAGA, Félix, “La dimensión exterior de la UE”, en GONZÁLEZ, Felipe y LÓPEZ GARRIDO, Diego. *La Unión europea ante los grandes retos del siglo XXI*, Fundación alternativas, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 175. Así como, LASHERAS, Borja, “El futuro de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE”, en GONZÁLEZ, Felipe y LÓPEZ GARRIDO, Diego. *La Unión europea ante los grandes retos del siglo XXI*, Fundación alternativas, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 136.

⁷³⁶ PALOMARES, Gustavo y ARTEAGA, Félix, “La dimensión exterior de la UE”, *op. cit.*

Comisión Europea, la segunda se arraiga en el intergubernamental y queda bajo la responsabilidad del Consejo, tal como se encuentra presentada en el Título V (arts. 11-28) del Tratado de la Unión Europea y considerada como el segundo pilar, con lo que se le concibe “como una estructura de cooperación en materia de política exterior entre los Estados miembros, diferenciada del modelo de integración que caracteriza a las Comunidades Europeas y consecuentemente distinta de las relaciones exteriores de competencia comunitaria, con todos los problemas que ello supone en la acción exterior europea.”⁷³⁷

El paralelismo⁷³⁸ entre las dos principales expresiones de la participación de la UE en los asuntos mundiales ha provocado que la acción exterior se desarrolle con más consistencia, mientras que la política exterior ha cosechado triunfos más por la capacidad de quienes la han dirigido, la voluntad (no siempre consistente) de los países miembros y la certeza al decidir los momentos, los instrumentos y las estrategias (aunque tampoco de manera absoluta) que en la atención y los recursos que se le han brindado. Esto tiene que ver con las competencias que están diferenciadas de la siguiente manera:

Cuadro 19

Distribución de Competencias en la Acción Exterior y la PESC	
Acción exterior	Competencia
Política comercial común	Exclusiva Comisión
Cooperación al desarrollo	Comisión compartida con EEMM
Relaciones y asociación con terceros	Comisión
Política medioambiental	Compartida Comisión-EEMM
Unión Económica y Monetaria	Compartida Comisión-EEMM
Otras competencias en materias de educación, salud pública...	Comisión
PESC	
Política exterior	EEMM (Consejo)
Política de seguridad	EEMM (Consejo)
Política de defensa	EEMM (Consejo)

Fuente: PALOMARES, Gustavo y ARTEAGA, Félix, “La dimensión exterior de la UE”, en GONZÁLEZ, Felipe y LÓPEZ GARRIDO, Diego. *La Unión europea ante los grandes retos del siglo XXI*, Fundación alternativas, Marcial Pons, Madrid, 2010.

⁷³⁷ *Ídem.*, pp. 175-176.

⁷³⁸ En el sentido geométrico del término: dos líneas son paralelas porque no se tocan en ningún punto.

La distinción en el tipo de sistema en que se inscriben ambos renglones de la participación internacional de la UE también se hace evidente en el procedimiento de decisión, el control a que se les somete, el otorgamiento de recursos presupuestarios y la personalidad jurídica que se le otorga, como se nota en el siguiente cuadro:

Cuadro 20

Diferenciación Estructural Entre Acción Exterior Y PESC					
	Sistema	Decisión	Control Político y Jurisdiccional	Presupuesto	Personalidad Jurídica
Acción Exterior (Lisboa)	Comunitario	Mayoría	Parlamento Europeo/ Tribunal	8,000 M€	Si
PESC	Intergubernamental	Unanimidad	————	285 M€	No

Fuente: *Idem.*

La presencia de la Unión Europea en el mundo se ha dejado sentir desde que se constituye como tal en el Tratado de Maastricht, lo cual le ha ganado un amplio reconocimiento como actor de peso en las relaciones internacionales. Sin embargo, llama la atención cómo, a partir de que se toma la gran decisión del cambio, se articula un protagonismo internacional dividido en dos sectores diferenciados: la acción exterior y la política exterior, lo cual da la impresión de que marca una importante distinción con respecto a la manera en que participan los actores tradicionales en el mundo, pero es interesante notar que la UE hace la división de manera explícita, mientras que los actores estatales la encubren pues ya se ha hecho notar que desde que se manifiesta la interdependencia compleja (explicada, como ya se ha señalado, por KEOHANE y NYE) los gobiernos, que implementan la política de Estado, cada vez con mayor intensidad reservan los asuntos de “alta política” a los ministerios o secretarías de Relaciones Exteriores,

mientras que los referidos a la “baja política” son distribuidos entre la mayor parte de las demás, dependiendo del tema o de la naturaleza del asunto.

Desde esta perspectiva, la política europea de seguridad y defensa se considera un componente fundamental del conjunto de la acción exterior de la Unión Europea. Existe una visión generalizada en torno al hecho de que sin instrumentos militares no es posible esperar una defensa eficaz de los intereses de la Unión Europea en el mundo. A este respecto hay que decir, sin embargo, que existe una opinión discordante con esta idea, aquella que defiende que la auténtica baza de los europeos es justamente su perfil no militar, su calidad de *potencia civil* (actor destacado en campos como el comercio, la cooperación al desarrollo, la rehabilitación post-conflicto, etc.). Ahí es donde la UE se ha ganado su prestigio en el mundo. Esta observación de partida sirve para recordarnos que estamos frente a una política europea no exenta de polémica.⁷³⁹

Ahora bien, del desenvolvimiento exterior de la Unión Europea, para efectos de este trabajo nos concentraremos en la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) se estableció mediante el Tratado de Ámsterdam, que se firmó el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Ahí encontramos, en las “Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común), en los artículos J.1 a J.18, que sus objetivos serán:

- * la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;
- * el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas;
- * el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores;
- * el fomento de la cooperación internacional;
- * el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Para lo cual los Estados miembros se comprometen a brindar su apoyo activo con ánimo de lealtad y solidaridad mutua y a no emprender acción alguna contraria a

⁷³⁹ BARBÉ, Esther y GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso, “La política europea de seguridad y defensa en el escenario internacional actual”, *op. cit.*, p. 357.

los intereses de la Unión, lo cual se cumplirá bajo la vigilancia del Consejo. Para ello, se procurará la definición de los principios y orientaciones generales, la aprobación de estrategias y posiciones comunes y el fortalecimiento de la cooperación sistemática. Los principios y orientaciones de esta política quedan pendientes de definición por parte del Consejo Europeo que también fijará las estrategias comunes con base en las cuales él mismo tomará las decisiones apropiadas para definir y actuar en este ámbito. La máxima responsabilidad recae en el Consejo Europeo que actúa bajo las propuestas del Consejo, mientras que la Comisión podrá presentar propuestas relativas a la política exterior y de seguridad común sólo a petición del Consejo. Queda, asimismo, abierta la posibilidad de que en caso de “imperiosa necesidad derivada de la evolución de la situación y a falta de una decisión del Consejo”, los Estados miembros emprendan una medida urgente que, sin embargo, debe ser informada a la brevedad posible al Consejo, pues es en su seno en donde se realizan todas las acciones de información y consulta que posibiliten el método más eficaz para lograr una acción concertada y convergente.

Asimismo, en el Tratado de Ámsterdam, en el artículo J.7, se fijan los vínculos de la PESC con la Unión Europea Occidental y con la OTAN, para lo cual se hace explícito que las disposiciones aquí contenidas no afectarán “al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.” La materialización de las cuestiones que atañen a la PESC se plasma en las “misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.” De tal manera, el vínculo con la UEO y con la OTAN son especialmente importantes, dado que permiten garantizar la defensa conjunta o a través de la cooperación reforzada “entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la

Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título” del Tratado.

Es importante destacar que en su primera versión (distinta a la que se contempla en el Tratado de Lisboa) de la PESC se le otorga a la Presidencia del Consejo (la cual es asumida por semestres por los Estados miembros) la representación de la UE y la responsabilidad de la ejecución de las decisiones adoptadas para lo cual contará con la asistencia del Secretario General a quien se le conceden las funciones de Alto Representante. Aunque no se define con precisión la naturaleza y capacidades del SG/AR, en el artículo J.16 sí se establece que “asistirá al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la política exterior y de seguridad común, en particular contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda, en nombre del Consejo a petición de la Presidencia, dirigiendo el diálogo político con terceros.” En este sentido podemos especular que la ambigüedad con que se planteó la figura del Alto Representante le concedió al personaje que pasó a ocupar el cargo un margen de libertad mediante el cual, al ser el primero en ejercerlo, tuvo la posibilidad de imprimirle su propio sello y dinámica empleando sus capacidades personales para negociar con el Consejo –y con sus integrantes particulares– algunas (o muchas) de las acciones, los momentos, las herramientas y la petición de los recursos que los mismos Estados miembros se comprometieran a brindar. Este último punto es importante, puesto que se especifica que los gastos de administración serán cubiertos por el presupuesto de las Comunidades Europeas, mientras que los gastos operativos en el caso de las operaciones que implican repercusiones militares o de defensa “correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad.”

Por otro lado, la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) surge en el seno de los Consejos Europeos de 1999 y 2000 (Colonia, Helsinki y Niza) que fijaron la manera en que se integrarían las funciones de la Unión Europea Occidental que requiriera la UE en el cumplimiento de sus responsabilidades en el

marco de las misiones Petersberg.⁷⁴⁰ Para tal efecto, se implementaron órganos permanentes de carácter político y militar como el Comité Político y Militar de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor. Se conformaban así ciertas capacidades militares que se completaban con las de carácter civil de tal manera que se estuviera en posibilidades de “intervenir en crisis internacionales en los ámbitos definidos por el Consejo de Santa María da Feira (junio de 2000): Policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, fortalecimiento de la Administración Civil y Protección Civil, y que fueron precedidos de la institución de un Comité para Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis. Este enfoque multidimensional de la paz y la seguridad se acrecentaría posteriormente en el Consejo de Gotemburgo (junio de 2001) al refrendarse el objetivo de prevención de conflictos, y además su inclusión en las políticas de cooperación al desarrollo y el comercio, adoptándose un Programa de la Unión Europea para la Prevención de Conflictos. Por su parte, el Consejo de Laeken (diciembre de 2001) establecería la declaración de operatividad de la PESD, lo que suponía que la Unión Europea podía desarrollar operaciones de gestión de crisis. Por último, en el Consejo de junio de 2004, que estableció el Objetivo Global 2010, creó la Célula Civil-Militar dentro del Estado Mayor Militar de la Unión Europea. Dentro de la Célula Civil-Militar, el Centro de Operaciones debería ser el embrión de un futuro cuartel general operacional.⁷⁴¹

Como ya hemos mencionado en el apartado correspondiente, los esfuerzos por avanzar en las capacidades de defensa tuvieron su expresión doctrinaria en la Estrategia Europea de Seguridad, anunciada por el Alto Representante/Secretario General en 2003, en la cual se invoca la necesidad de atender la prevención de conflictos que era una noción que se contraponía con la de guerra preventiva que defendía el gobierno estadounidense en ese momento:

⁷⁴⁰ Conocidas así “ya que fueron definidas por primera vez en la sesión ministerial del Consejo de la UEO que se celebró en el Castillo de Petersberg, cerca de Bonn, el 19 de junio de 1992. Así, en virtud de la Declaración de Petersberg, la UEO identificó un conjunto de misiones tipo que servirían de referencia para definir su desarrollo operativo.” En *idem.*, nota 3, p. 378.

⁷⁴¹ RUBIO PLO, Antonio Rafael. “El enfoque integral de la seguridad en las misiones de la OSCE y de la Unión Europea”, en De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas, Documentos de Seguridad y Defensa, N° 37, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Guerra, España, septiembre de 2010, p. 51, en www.defensa.gob.es/.../037_DE_LAS_OPERACIONES_CONJUNTA Consultada el 03 de marzo de 2013.

Con muchos más medios y posibilidades que la OSCE, la Unión Europea se adentra decididamente en el campo de prevención de conflictos. Sus miembros están convencidos de que puede hacerlo con mejor fortuna que cualquier otra organización de seguridad, sobre todo por su imagen mundial de «potencia civil», con la que muchos de sus políticos parecen querer borrar la no tan lejana imagen del colonialismo europeo, mas sería un error creer que casi todo puede lograrse con contribuciones económicas. Es una ilusión que alimenta la percepción de que Europa es un gigante económico, aunque haya otros que le pisan los talones, y a la vez un enano político. Y es que la prevención de conflictos tiene siempre el inconveniente de su escasa visibilidad y además difícilmente hace desaparecer las dudas sobre si los programas económicos, ligados a dimensiones y acuerdos de asociación, contribuyen realmente a la estabilidad de la región a la que se desea ayudar.⁷⁴²

La Estrategia Europea de Seguridad pone énfasis en las posibilidades que tiene la UE para contribuir a crear un mundo mejor y más seguro atajando los conflictos desde su causalidad. Al hacer un recuento de las amenazas que contribuyen a la inestabilidad y a la generación de la violencia defiende la idea de que la promoción de la democracia, la formación de un ambiente seguro, de buen gobierno y la posibilidad de brindar bienestar a las poblaciones, mediante el fortalecimiento de la sociedad civil, es la mejor manera de alcanzar la seguridad asentada en el desarrollo político y socioeconómico.⁷⁴³ De ahí la importancia que se le concede a la prevención de conflictos, así como a la gestión de crisis y su correspondiente solución.⁷⁴⁴ Asimismo, en ese documento se hace un recuento de la gama de

⁷⁴² *Ídem.*

⁷⁴³ De acuerdo al Embajador Guenter Burghardt, entre las herramientas que la Unión Europea está impulsando para aliviar las grandes contradicciones y conflictos mundiales, están: la asistencia externa al desarrollo, el apoyo al comercio global, el compromiso con un multilateralismo efectivo y la respuesta a las crisis regionales como parte de la Política Común Exterior y de Seguridad y de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Ver BURGHARDT, Guenter (Embajador), Jefe de la Delegación de la Comisión Europea ante los Estados Unidos, “EU Civilian Crisis Management Capabilities and the Emerging EU Security Strategy”. Conferencia dictada en The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Robertson Hall, Princeton University, octubre 3-5 de 2003, en www.eurounion.org/news/speeches/2003/03100gb.htm

⁷⁴⁴ En la Declaración de Laeken se brinda una síntesis muy clara sobre cómo entiende la Unión Europea toda esta gama de asuntos: “Ahora que ha terminado la guerra fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo se

instrumentos que respaldan a la PESD, como son los de carácter político, diplomático, militar, civil, comercial y de desarrollo.

La correspondencia de las acciones emprendidas a través de la PESC y la PESD con respecto a las políticas, la filosofía, las resoluciones y las acciones emprendidas por la ONU es cuidadosamente seguida por la UE, por lo que cabe recalcar su vocación multilateralista, lo que le ocasionó ciertos roces con el gobierno de George W. Bush precisamente por su postura unilateralista que lo llevó incluso a actuar, como ya se mencionó, al margen de la principal organización internacional.

La Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) están intrínsecamente vinculadas a las acciones de prevención de conflictos, mantenimiento de la paz y gestión de crisis que se insertan en un régimen internacional que en las últimas décadas se ha venido integrando con la participación de organizaciones e instituciones internacionales tales como la misma Unión Europea, la ONU, la OTAN, en colaboración con el Euro-Atlantic Partnership (EAPC), y el Partnership for Peace (PfP), en un complejo sistema de cooperación e interacción. De otra parte, en los ámbitos atlántico, europeo y mediterráneo también se denota la colaboración sostenida con el NATO Russia Council (NRC), la NATO/Ukraine Comisión (NUC) y el Diálogo Mediterráneo.⁷⁴⁵ Y, como se denota en la relación de las misiones en las que ha participado la UE, también ha establecido una estrecha colaboración con la Unión Africana.

Es en relación con las tareas específicas de la UE (misiones Petersberg) que conciernen a las misiones humanitarias y de evacuación de naturales de un país, las de mantenimiento de la paz, las de gestión de crisis y las de

benefician a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible.”

⁷⁴⁵ El análisis de este planteamiento está más ampliamente desarrollado en ARTEAGA VELÁSQUES, Mario, CID CAPETILLO, Ileana y PEÑA GUERRERO, Roberto, “La Unión Europea en la prevención de conflictos y gestión de crisis”. Trabajo presentado en el Programa de Doctorado “Relaciones Internacionales, Unión Europea y Globalización”, del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales), de la Universidad Complutense de Madrid, 2005-2006.

restablecimiento de la paz,⁷⁴⁶ donde con precisión se aplica la política exterior común (diferente de la acción exterior).

Desde las decisiones de los Consejos Europeos de Berlín y Helsinki en 1999 el papel de la UE en la prevención de conflictos mediante el uso de fuerzas militares y policiales que ha supuesto el nacimiento de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO)⁷⁴⁷ ha sido objeto de atención especial en las Cumbre UE-USA. En ellas se ha alentado el proceso al tiempo que se ha reafirmado el papel de la OTAN como la organización garante de la seguridad transatlántica. Sin embargo, el vertiginoso progreso que (al menos sobre el papel) (estaba) experimentando la Política Europea de Defensa, (llevaba) a plantearse hasta cuándo seguirán siendo compatibles el organismo y las capacidades PESD con las ya existentes de la OTAN, en el marco de los acuerdos de Berlín Plus. Si Romano Prodi señalaba (...) que la defensa debía ser el principal objetivo de la integración europea en la (primera) década (del siglo XXI), los (...) avances de la Cumbre de Ministros de Defensa de la UE (Nápoles, 4 de diciembre de 2003) y los Consejos Europeos posteriores no (hacían) sino confirmarlo con el horizonte de 2007 se (preveía) la creación de ‘eurobatallones’ comunitarios, así como la construcción de un comité de defensa en el seno del Consejo y la creación de una Agencia Europea de Defensa para la cooperación de los Estados miembros en el desarrollo de capacidades defensivas.⁷⁴⁸

Tenemos así que la totalidad de capacidades y organismos de la PESD se invierten en la posibilidad de desplegar las operaciones de mantenimiento de la paz, a través de tres tipos de acciones:

1. La gestión de crisis militares.

El objetivo global, es decir la capacidad de la Unión para desplegar en un plazo de sesenta días y al menos durante un año hasta 60.000 soldados, está acompañado por estructuras político militares:

- «el Comité Político y de Seguridad» (COPS), centro neurálgico de las actividades de gestión de crisis, sigue la evolución de la situación internacional, contribuye a la definición de las políticas y vigila su puesta en marcha;
- «el Comité Militar de la Unión Europea» (CMUE);
- «el Estado Mayor de la Unión Europea» (EMUE).

⁷⁴⁶ Association Européenne des Enseignants/European Association of Teachers, “Europa en el mundo”, en http://www.aede.eu/es/43_the_common_foreign.html Consultada el 30 de septiembre de 2012.

⁷⁴⁷ En el Tratado de Lisboa.

⁷⁴⁸ CARRIÓN RAMÍREZ, Berta, BECERRIL ATIENZA, Belén y CARTAGENA NÚÑEZ, Ignacio, “Las relaciones institucionales entre la Unión Europea y los Estados Unidos...”, *op. cit.*, p. 307.

En el ámbito internacional, la UE colabora estrechamente con la OTAN, la OSCE y la ONU.

2. La gestión de crisis civiles.

Se han establecido cuatro instrumentos con el fin de garantizar la seguridad y la estabilidad y están destinados a:

- establecer el orden público: posibilidad de proporcionar policías para las misiones de restablecimiento del orden en cooperación con una fuerza militar, o misiones de entrenamiento de policías locales;
- reforzar el estado de derecho: posibilidad de proporcionar jueces y otros expertos en este ámbito;
- establecer la administración civil: posibilidad de proporcionar expertos para establecer o garantizar las elecciones, un sistema fiscal, la educación, el abastecimiento de agua, etc.;
- crear una protección civil: posibilidad de ayudar a los actores humanitarios mediante operaciones de salvamento de urgencia, etc.

Además, se ha creado un « comité de aspectos civiles de gestión de crisis » con el fin de mejorar las relaciones entre los componentes militares y civiles.

3. La prevención de conflictos.

Constituye un elemento importante de la PESD, en el que la Comisión desempeña un papel central con el fin de mejorar la coherencia y la eficacia de todas las acciones de la Unión. La Comisión tiene como objetivo:

- Coordinar y utilizar de manera más sistemática los instrumentos de la Comunidad;
- Identificar y luchar contra las causas al iniciarse el conflicto;
- Mejorar la capacidad de intervención en los conflictos incipientes;
- Promover la cooperación internacional en este campo.

Se ha creado un « mecanismo de reacción rápida » para la financiación inmediata de una gestión de crisis. Este mecanismo puede ponerse en funcionamiento si existe una amenaza para el orden público, para la seguridad de las personas o para estabilidad de un país. Se trata de una ayuda a corto plazo, no reembolsable, prevista para cualquier actividad que no esté garantizada por ECHO.

Finalmente, la UE hace uso cada vez más de « sanciones o medidas restrictivas » (por ejemplo los embargos de armas, las restricciones comerciales generales o específicas y las restricciones de entrada en el territorio de la UE), para reaccionar en contra de las violaciones del derecho internacional, de los derechos humanos o de políticas ilegales y no democráticas.⁷⁴⁹

De ahí que en la explicación de estas tareas, en los documentos y declaraciones de las instituciones de la UE, encontramos la relación de los instrumentos que se

⁷⁴⁹ Association Européenne des Enseignants/European Association of Teachers, “Europa en el mundo”, *op. cit.*

aplican para encauzar las actividades específicas, a través de misiones y programas, de acuerdo a estrategias que están siendo maduras conforme se acumula la experiencia.

Así, la Comisión expone que:

La gestión de crisis, para ser efectiva, necesita amarrarse con la gama completa de instrumentos políticos y legales a la disposición de la Unión. Éstas incluirán las formas de coordinación política y asistencia financiera bajo la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) – declaraciones, visitas, acciones conjuntas y sanciones- y los instrumentos legales y financieros desarrollados por la Comunidad Europea y sus Estados Miembros en apoyo a las estrategias de largo plazo de la Unión.⁷⁵⁰

Entre los instrumentos a los cuales podía recurrir la UE para dar cauce a la PESC y a la PESD, se pueden mencionar los acuerdos con terceros países y organizaciones regionales ya fuera como acuerdos bilaterales o en el marco de las relaciones con organizaciones regionales a las cuales se les concede una particular atención. La gama de instrumentos establecidos por la Unión Europea en sus relaciones con terceros países incluye:

- Diálogo político, sostenido por
- Acuerdos y sus arreglos institucionales con terceros países y grupos regionales (Acuerdos de Asociación y otras formas de asociación política);
- Comercio y medidas económicas
- Desarrollo y otra asistencia de cooperación;
- Ayuda de emergencia;
- Apoyo para rehabilitación y reconstrucción
- Apoyo macro económico.⁷⁵¹

Asimismo, la UE ha desarrollado un número importante de herramientas para el diálogo político en el contexto de una crisis de política exterior en rápida evolución. Éstas incluyen declaraciones, visitas y contactos diplomáticos de la Presidencia, el Alto Representantes de la UE, miembros de la Comisión y Representantes Especiales de la UE. Aún antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la

⁷⁵⁰ Comisión Europea. “Civilian instruments for EU crisis management.” Conflict Prevention and Crisis Management Unit, abril de 2003, p. 5. Traducción de la autora.

⁷⁵¹ *Idem.*, pp. 5 y ss.

Unión tenía la capacidad de apoyarse en los recursos diplomáticos de los Estados miembros así como en la red de Delegaciones de la Comisión Europea.

No tenemos aquí el espacio suficiente para analizar con detenimiento cada uno de los recursos con que se proveyó la Unión para dar cauce a su política exterior. La Comisión nos plantea, en un apretado resumen que:

La UE utiliza una amplia gama de instrumentos tradicionales como la ayuda técnica y financiera a los países en vías de desarrollo, la cooperación económica y las relaciones comerciales, la ayuda humanitaria, las políticas sociales y medioambientales, así como los instrumentos diplomáticos del diálogo político y la mediación. Pero también emplea los nuevos instrumentos que le ofrece la PESD como son la recogida de información y el seguimiento de acuerdos internacionales para prevenir conflictos potenciales.

En un mundo donde el poder ya no significa necesariamente seguridad, la UE debe ser capaz de responder rápidamente en cualquier situación, utilizando una combinación adecuada de los medios disponibles.⁷⁵²

En los documentos oficiales de la Unión Europea, como ya mencionamos, se hace explícita su voluntad de consolidar su presencia en el mundo y de sustentar su peso como un actor influyente en las relaciones internacionales. Como señala Javier Solana en el documento en que se expone la Estrategia Europea de Seguridad, “Una Europa segura en un mundo mejor”, debe promoverse la participación y la acción concurrente de las potencias, ni Estados Unidos ni la Unión Europea pueden actuar como si estuvieran solos en el mundo.

En lo que si hay conciencia y se hace explícito es que en su actividad política “la UE defiende sus legítimos intereses económicos y comerciales en la esfera internacional.”⁷⁵³ Pero, al hacerlo, adopta una visión que la distancia de las prácticas tradicionales que pretenden enfrentar los conflictos internacionales por la vía de la intervención armada, mientras que la Unión la deja como el último recurso, dándole preferencia a la prevención y solución pacífica vía la cooperación.

⁷⁵² Comisión Europea. *Europa en movimiento*. Dirección General de Prensa y Comunicación, junio de 2004, en www.europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/47/es.doc, p. 6.

⁷⁵³ *Idem.*, p. 2.

En el periodo que estamos analizando, hemos contabilizado un total de 21 operaciones de prevención de conflicto y gestión de crisis que implementó la Unión Europea en el marco de la PESC y de la PESD. La diversidad de la naturaleza de cada una ellas, del escenario en que se produjeron, las razones que las motivaron y otros aspectos particulares se denotan en el siguiente cuadro:

Cuadro 21

Operaciones de prevención de conflicto y gestión de crisis de la Unión Europea⁷⁵⁴
<p>1. Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (EUFOR - ALTHEA)</p> <p><u>Tipo</u>: Militar, en el marco de la PESD.</p> <p><u>Zona</u>: Bosnia y Herzegovina (Balcanes)</p> <p><u>Duración</u>: La decisión de desarrollar esta operación se tomó por el Consejo de la Unión Europea el 12 de julio de 2004 e inició el 2 de diciembre, con el objetivo de contar al finalizar ese año con una fuerza robusta (EUFOR), para equiparar las que la OTAN tenía en la operación SFOR.</p> <p><u>Organizaciones internacionales con las que se vincula en su acción</u>: OTAN. La Operación Althea se inicia al decidir la OTAN concluir su operación SFOR. Pero se apoyará en recursos y capacidades de la Alianza Atlántica, sobre las bases acordadas en los acuerdos Belín Plus. El Consejo de Seguridad de la ONU, mediante su resolución 1551 (2004) manifestó su complacencia con esta operación, incluyendo el componente militar.</p> <p><u>Objetivos</u>: A largo plazo se busca hacer de Bosnia y Herzegovina un país estable, viable, pacífico y multiétnico, que coopere con sus vecinos y que avance</p>

⁷⁵⁴ La información sobre las operaciones o misiones de la Unión Europea se obtuvo de LINDSTROM, Gustav. "The Headline Goal", en Institute for Security Studies, en www.iss.eu.org GREVI, Giovanni, LYNCH, Dov y MISSIROLI, Antonio. *ESDP Operations*", en Institute for Security Studies, en www.iss.eu.org; BURGHARDT, Guenter (Embajador), Jefe de la Delegación de la Comisión Europea ante los Estados Unidos, "EU Civilian Crisis Management Capabilities and the Emerging EU Security Strategy". Conferencia dictada en The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Robertson Hall, Princeton University, octubre 3-5 de 2003, en www.eurounion.org/news/speeches/2003/03100gb.htm; y MARQUINA, Antonio y RUIZ, Xira, en "A European Competitive Advantage? Civilian instruments for Conflict Prevention and Crisis Management". *Journal of Transatlantic Studies*, 3(1), 2005.

Así como CSDP, EU Common Security and Defence Policy, en <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations> Consultada en diferentes fechas.

irreversiblemente en el proceso de integración como miembro de la UE. A mediano plazo, apoyar el progreso del país hacia la integración con la UE mediante sus propios esfuerzos, al contribuir con un medio seguro con el objetivo de firmar el Acuerdo de Asociación y Estabilización. Esto complementa el Plan de la Misión de Implementación (MIP, por sus siglas en inglés) de la Representación Especial del Alto Representante de la Unión Europea y el finel papel ejecutivo en la Unión en la construcción de la paz, incluyendo la transferencia gradual de la conducción a las autoridades de Bosnia y Herzegovina. A corto plazo, asegurar una transición de la operación SFOR de la OTAN a la Fuerza de la UE (EUFOR) para ayudar a mantener un medio seguro para la implementación de los Acuerdos de Paz Dayton/París como se contempla en MIP y fortalecer la capacidad local a través del apoyo a las autoridades locales para implementar las condiciones de viabilidad de SAP reforzándose ambos mutuamente.

Recursos: Es la misión más grande impulsada por la Unión Europea, con un total de tropas de 7,000 integrantes. La inversión financiera se calcula en 71.7 millones de euros.

Logros: Esta misión prueba el avance del desarrollo de la Política Exterior de Seguridad y Defensa, tanto por su tamaño como por lo que se propone alcanzar, así como el compromiso de alcanzar la estabilidad en los Balcanes.

Contexto: Se inscribe en el contexto de inestabilidad en la región, después de la desintegración de Yugoslavia, la complejidad del conflicto que se ubica en la zona vecinal de la Unión Europea y el ánimo de demostrar que, a través de la PESD, se encuentra madura para asumir sus responsabilidades en la zona. En “Bosnia y Herzegovina nuestra fuerza militar, bajo los arreglos de Berlín Plus, continúa garantizando un medio seguro.”⁷⁵⁵

2. Misión de Policía de la UE en Bosnia y Herzegovina (MPUE)

Tipo: Gestión civil de crisis, fue la primera de esta naturaleza. Es una misión básicamente policial.

Zona: Bosnia y Herzegovina, con base en Sarajevo.

Duración: Inició el 1 de enero de 2003, a raíz de una decisión del Consejo del 11 de marzo de 2002, en el que se prevé un periodo de tres años.

Organizaciones internacionales con las que se vincula en su acción: Organización de Naciones Unidas. Esta operación obtuvo el respaldo del Consejo de Seguridad, mediante la Resolución 1396, del 5 de marzo de 2002, y da continuidad a la United Nation's International Police Task Force.

Objetivos: Da continuidad a las actividades de la Fuerza Internacional de Policía de la ONU. En conformidad con los objetivos de los Acuerdos de Paz Dayton/París, se busca establecer dispositivos duraderos bajo responsabilidad del propio país que sean acordes con las prácticas europeas e internacionales.

Recursos: 500 funcionarios de policía de más de 30 países. Cuenta con un

⁷⁵⁵ SOLANA, Javier. Discurso de en la Conferencia de Seguridad y Defensa Europea: “From Cologne to Berlin and beyond –Operations, Institutions and Capabilities) a Berlín”, Berlín, 29 de enero de 2007, en GLIÈRE, Catherine (Comp.) EU Security and Defense. Core Documents. Chaillot Paper, N° 112, Vol. VIII, Institute for Security Studies, París, octubre de 2008, 527 pp. 21-25. Traducción libre.

presupuesto de 38 millones de euros (20 procedentes del presupuesto comunitario).

Logros: Esta operación es una muestra del desarrollo y fortalecimiento de la PESD y la contribución de la Unión a los esfuerzos de la comunidad internacional para promover la estabilidad y la seguridad.

Contexto: La fragilidad de la región, tomando en cuenta su ubicación geográfica, plantea a la Unión Europea una gran preocupación y la decisión de asumir compromisos para contribuir al logro de la paz. “La situación provocada por la guerrilla albanesa en Macedonia fue también objeto de intenso seguimiento en el año 2001. El cumplimiento del acuerdo alcanzado el 13 de agosto entre los representantes de la guerrilla y el gobierno fue verificado por la OTAN, ofreciendo a europeos y americanos la posibilidad de volver a trabajar juntos. Cabe asimismo señalar que la misión de las Naciones Unidas para Bosnia Herzegovina dio por culminado su mandato el 1 de enero de 2003, pasando el testigo a la EUPM (*European Union Police Mission*), primera misión llevada a cabo por la UE a través de la estructura orgánica de la PESD.”⁷⁵⁶

3. Misión Policial Consultiva de la UE (EUPAT) en la Antigua República Yugoslava de Macedonia

Tipo: Operación civil, básicamente para tareas de carácter policial.

Zona: Antigua República Yugoslava de Macedonia.

Duración: Inició el 15 de diciembre de 2005, para un periodo de seis meses.

Organizaciones internacionales con las que se vincula en su acción:

Objetivos: Esta operación da continuidad a PROXIMA, que concluyó el 14 de diciembre de 2005. Apoya el desarrollo de una policía eficiente y profesional que responda a los estándares europeos. Se trata de monitorear y asesorar las fuerzas policiales locales en temas prioritarios como policía fronteriza, paz pública y lucha contra la corrupción y el crimen organizado.

Recursos: 30 asesores de policía.

Logros: Por la fecha en que inició, aún no se puede hablar de logros.

Contexto: La inestabilidad social interna y los problemas que todavía surgen en las fronteras del país (sobre todo con Albania) imponen a la Unión Europea la necesidad de coadyuvar al establecimiento de instituciones y normatividad para el manejo de la administración pública.

4. Misión de Policía de la UE para los Territorios Palestinos (EUPOL – COPPS)

Tipo: Operación civil, principalmente de apoyo policial.

⁷⁵⁶ CARRIÓN RAMÍREZ, Berta, BECERRIL ATIENZA, Belén y CARTAGENA NÚÑEZ, Ignacio, “Las relaciones institucionales entre la Unión Europea y los Estados Unidos en nuestros días: análisis de la Nueva Agenda Transatlántica”, en BENEYTO, José María, MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo (Dirs.). *Europa y Estados Unidos. Una historia de la relación atlántica en los últimos cien años*. Biblioteca Nueva. La Sociedad Internacional Contemporánea, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2005, pp. 302-303.

Zona: Palestina

Duración: Inició el 1 de enero de 2006 por una decisión adoptada por el Consejo el 14 de noviembre de 2005. El Consejo ha decidido extender su mandato hasta el 30 de junio de 2013.

Organizaciones internacionales con las que se vincula en su acción: Trabaja en coordinación con otros actores internacionales, como el Coordinador de Seguridad de Estados Unidos. En el contexto de los esfuerzos para alcanzar la paz en el Medio Oriente, la UE forma parte del “Cuarteto”, en el que también se encuentran Estados Unidos, Rusia y la ONU.

Objetivos: Contribuir al establecimiento de arreglos policiales sostenibles y efectivos bajo control palestino, de acuerdo a la normatividad internacional. Para ello, se plantea como tareas específicas; asistir a la Policía Civil Palestina en la implementación del Programa de Desarrollo Policial; coordinar y facilitar la asistencia de los estados miembro de la Unión y –cuando sea requerida- también la asistencia internacional; brindar asesoría en temas policiales relacionados con Justicia Criminal.

Recursos: Incluye aproximadamente 33 oficiales no armados La suma financiera total para cubrir los gastos relacionados con la misión hasta finales del año 2006 está prevista en un total de 6.1 millones de euros.

Logros: La fragilidad de la situación en estos momentos ponen en un predicamento la voluntad de la Unión Europea para contribuir al logro de la paz.

Contexto: La solución del conflicto árabe-israelí tiene una prioridad estratégica para Europa. Por lo tanto, la UE actúa como facilitador en el Proceso de Paz de Oriente Medio, sobre todo a través de encuentros regulares con los principales actores involucrados, de visitas de líderes europeos a territorios de Cercano Oriente y las actividades del Alto Representante de la Política Exterior y del Representante Especial para el Proceso de Paz.

5. Misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah en los Territorios Palestinos (MAFUE Rafah) –EUBAM, por sus siglas en inglés)

Tipo: Civil.

Zona: Rafah, Palestina. Se encuentra en la frontera con Egipto.

Duración: La misión inició el 25 de noviembre de 2005, con una duración prevista de 12 meses. El más reciente punto de cruce de Rafah se abrió el 9 de junio de 2007. A partir de entonces la misión ha permanecido en *standby*, lista para restablecerse y esperando una solución política.

Organizaciones internacionales con las que se vincula en su acción:

Objetivos: Contribuir al esfuerzo de construir las instituciones, para la apertura del cruce fronterizo de Rafah y generar confianza entre los gobiernos de Israel y la Autoridad Nacional Palestina.

Recursos: La misión es apoyada por un personal de aproximadamente 70 integrantes aportados por los Estados miembro de la UE. La inversión financiera para cubrir los gastos de la misión asciende a 11 475,200 euros, en los que están incluidos 3 875,200 euros que aportan los Estados miembro de la UE.

Logros: El paso a través de Rafah, en la frontera con Egipto, “es la única y

pequeña salida que, gracias a la mediación europea, los palestinos tienen al mundo exterior sin control directo israelí... El paso de Rafah y el aeropuerto, bautizado Yasir Arafat y por el que llegaron a circular 750,000 pasajeros, son críticos para el futuro de Gaza y de Palestina. Son las puertas a través de las que comerciar y exportar.”⁷⁵⁷

Contexto: La UE está muy involucrada y preocupada por el restablecimiento de la paz en la zona de Oriente Medio, motivo por el cual ha destinado importantes apoyos a Palestina. Sin embargo, los resultados de las recientes elecciones legislativas en las que obtuvo mayoría Hamas, que está catalogada como una organización terrorista pone en graves predicamentos a la UE que tendría que retirar toda la ayuda que envía a la zona, a no ser que Hamas se comprometa a cambiar sus drásticos juicios sobre la vía de la violencia y la existencia del Estado de Israel. “En Rafah, actuamos dos semanas después de una petición israelí palestina para facilitar la apertura del punto de cruce fronterizo. Trabajando al lado de los israelíes y los palestinos, proveemos la única válvula de salvación para la olla de presión que es Gaza.”⁷⁵⁸

6. Misión Integrada de la UE por el Estado de Derecho en Irak (Eujust Lex)

Tipo: Gestión civil, operación enmarcada en la PESD.

Zona: Irak

Duración: La fecha de inicio es 1 de julio de 2005 para un periodo de 12 meses.

Organizaciones internacionales con las que se vincula en su acción:

Objetivos: En apoyo al sistema judicial, policiaco y penitenciario, se pretende capacitar a alrededor de 520 jueces, magistrados de investigación, funcionarios de policía y penitenciarios en 13 cursos de administración de la investigación, además de 250 magistrados de investigación y funcionarios de policía en 7 cursos de administración de la investigación. En total se busca entrenar a 770 personas en el periodo de un año.

Recursos: Un total de 10 millones de euros provenientes del presupuesto de la UE para cubrir los gastos comunes de la misión, mientras que los Estados miembros contribuirán con los cursos de entrenamiento y con apoyo financiero adicional.

Logros: La Unión Europea ha tomado en liderazgo en la institucionalización de la justicia penal, lo cual significa un reto considerable para el futuro de la estabilidad del país.

Contexto: La Unión Europea se ha comprometido en el esfuerzo de construir un Irak seguro, estable, unificado, próspero y democrático para lo cual ha apoyado en la reconstrucción económica, social y política en el marco de la implementación de la Resolución 1546 del Consejo de Seguridad de la ONU, del 8 de junio de 2004. En este contexto, la aportación de la UE se ha canalizado a través de acciones militares y de policía; de coordinación; de búsqueda y entrega de fondos (en este tema, destaca la organización de la Conferencia de Madrid de

⁷⁵⁷ De Rituelo, Ricardo M. “El dilema de la UE en Gaza”, en *El País*, Madrid, 25 de enero de 2006.

⁷⁵⁸ SOLANA, Javier. Discurso de en la Conferencia de Seguridad y Defensa Europea: “From Cologne to...”, *op. cit.*

2003); establecimiento de vínculos con el nuevo Irak; comercio y cooperación; apoyo electoral; apoyo a las acciones de ONU. Esta misión se estableció “en el sector de reformas y capacitación para el establecimiento del estado de derecho (en) Iraq.”⁷⁵⁹

7. EUPOL Kinshasa.

Tipo: Operación civil de gestión de crisis, la primera de este tipo en África, en el marco de la PESD de la UE.

Zona: República Democrática de Congo

Duración: Del 30 de abril de 2005 a junio de 2007.

Organizaciones internacionales con las que se vincula en su acción: La Organización de Naciones Unidas, que solicitó la participación de la Unión.

Objetivos: Esta operación y la EUSEC RD Congo, dan seguimiento a la operación militar ARTEMIS, de 2003. Su principal meta es crear un marco para el establecimiento de la Unidad de Policía Integrada (IPU, por sus siglas en inglés), bajo línea de mando congoleña, que responda a los estándares y a las prácticas internacionales. Esta misión despliega personal en diferentes secciones de la línea de mando de IPU.

Recursos: alrededor de 30 personas participan en esta operación, el presupuesto es aproximadamente de 4.3 millones de euros.

Logros: Esta misión es una contribución importante para superar la creciente degradación de las condiciones de seguridad en la República Democrática del Congo.

Contexto: La conflictividad en el Congo agrava las condiciones de crisis de la región de los Grandes Lagos. “En (...) Kinshasa (...) tutoramos, monitoreamos y apoyamos a la policía local.”⁷⁶⁰

8. EUSEC RD Congo

Tipo: Es una misión civil.

Zona: República Democrática del Congo.

Duración: Su fecha de inicio es el 8 de junio de 2005, con una duración prevista de doce meses.

Organizaciones internacionales con las que se vincula en su acción:

Objetivos: A petición del gobierno congolés, esta misión tiene como objetivo proveer asistencia y asesoría a las autoridades locales a cargo de la seguridad, al mismo tiempo que asegurar la promoción de políticas compatibles con los derechos humanos y el derecho humanitario internacional, estándares democráticos, principios de administración pública, transparencia y observancia del estado de derecho.

Recursos: La inversión financiera para gastos relacionados con la misión es de 1.6 millones de euros, con la participación de ocho expertos internacionales.

Logros: Esta misión es una contribución importante para superar la creciente

⁷⁵⁹ *Ídem.*

⁷⁶⁰ *Ídem.*

degradación de las condiciones de seguridad en la República Democrática del Congo.

Contexto: Se inscribe en el marco de inseguridad y conflicto de la región de los Grandes Lagos. En general, las misiones de construcción de la paz en Congo (EUPOL – Kinshasa y EUSEC – RDC), así como la militar (ARTEMIS) confirman el compromiso de la UE en el proceso de transición y en apoyo de la misión de Naciones Unidas: MONUC, así como en el seguimiento del Tratado sobre Transición en la República Democrática del Congo, del 17 de diciembre de 2002. “En la República Democrática del Congo (RDC), un país que ha visto a tres millones de sus ciudadanos muertos en un conflicto de cinco años, actuamos decididamente para asegurar que el proceso electoral posibilitara la transición pacífica a un gobierno democráticamente electo.”⁷⁶¹

9. Apoyo de la UE a la African Union Mission in Sudan (AMIS II) Darfur

Tipo: Cívico militar, asistencia técnica y logística.

Zona: Sudán, África.

Duración: Se aprobó en marzo y entró en operación en julio de 2005 prolongándose hasta diciembre de 2007.⁷⁶²

Organizaciones internacionales con las que se vincula en su acción: la Unión Africana y el Consejo de Seguridad de la ONU.

Objetivos: Apoyar el desarrollo de la Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS II), a petición de la UA. La misión identificó un conjunto de medidas *inter alia* para sustentar la efectividad de AMIS, como son: reestructurar la cadena de mando; encauzar la relación entre la Comisión de Cese al Fuego (CFC, por sus siglas en inglés) y hacer más efectivo el apoyo logístico.

Recursos: Se han invertido 80 millones de euros que se han encauzado a través del African Peace Facility, que se suman a las contribuciones en efectivo y en especie de los Estados miembros de la UE. Además, a petición de la UO se está apoyando la administración de AMIS con ocho expertos militares y un experto civil policial.

Logros: Los alcances todavía son insuficientes pues la situación en la zona continua siendo muy frágil.

Contexto: En el año 2003 se produjo un enfrentamiento armado en la región de Darfur, en Sudán, entre dos grupos rebeldes locales: de una parte el Sudan Liberation Movement/Army (SLM/A) y el Justice and Equality Movement (JEM) y, por la otra, la *Janjaweed*, una milicia de habla árabe apoyada por el gobierno de Sudán. El conflicto escaló hasta provocar una gran crisis humanitaria que afectó a 2.45 millones de personas, sin que se puedan determinar con precisión las pérdidas humanas, se destruyeron aldeas, sembradíos y reservas alimenticias, se produjo una migración interna y externa hacia Chad, a las muertes violentas se

⁷⁶¹ *Ídem.*

⁷⁶² RUBIO PLO, Antonio Rafael. “El enfoque integral de la seguridad en las misiones de la OSCE y de la Unión Europea”, en De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas, Documentos de Seguridad y Defensa, N° 37, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Guerra, España, septiembre de 2010, p. 51, en www.defensa.gob.es/.../037_DE_LAS_OPERACIONES_CONJUNTA Consultada el 03 de marzo de 2013.

sumaron las de personas afectadas por enfermedades combatibles en circunstancias normales. El 3 de febrero de 2006, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, dijo que “debe presionarse mucho más a todas las partes – tanto a los grupos rebeldes como al Gobierno- para que respeten el alto el fuego y se comprometan con las conversaciones de la paz de Abuja, asumiendo verdaderamente la urgencia de la situación.”⁷⁶³

10. Misión de Observación en Aceh – MOA

Tipo: Gestión civil de crisis. La primera de su tipo en Asia.

Zona: Provincia de Aceh, Indonesia.

Duración: Inició el 15 de septiembre de 2005 y se prevé su fin para marzo de 2006, aunque el Consejo puede tomar la decisión de extender la misión.

Organizaciones internacionales con las que se vincula en su acción: Se coparticipa con la Asociación del Sudeste de Asia (ASEAN), mediante cinco de sus integrantes: Brunei, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia.

Objetivos: Monitorear la desmovilización del Movimiento para la Liberación de Aceh (GAM, por sus siglas en inglés); el decomiso y destrucción de sus armas; la relocalización de las fuerzas militares y de las tropas policiales no orgánicas; la situación de los derechos humanos y el proceso de cambio de la legislación.

Recursos: La misión comprende una sede en Banda, Aceh, once Oficinas de Distrito, que coordinan la acción de un personal no armado de 219 integrantes, de los cuales 128 son de la UE, Noruega y Suecia y 91 de los países de ASEAN. La Comisión Europea ha comprometido 207 millones de euros para apoyar la reconstrucción causada por el tsunami, de los cuales siete se manejan a través del Mecanismo de Reacción Rápida. Además del apoyo para superar los efectos del tsunami, la Unión Europea y sus Estados miembros darán una asistencia al desarrollo de 200 millones de euros anuales.

Logros: Esta misión refleja el creciente compromiso de la Unión Europea para apoyar la paz y la estabilidad en regiones apartadas de su territorio natural, así como las ventajas del trabajo compartido con otras organizaciones regionales.

Contexto: En enero de 2005, después de treinta años de crisis civil, el gobierno de Indonesia y el Movimiento para la Liberación de Aceh decidieron iniciar negociaciones para poner fin al conflicto. El tsunami que azotó a la región y el desarrollo de factores políticos internos contribuyeron a crear un ambiente favorable para iniciar las pláticas para la paz. “En Aceh, la UE se movilizó rápidamente junto con sus contrapartes de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) para capitalizar el deseo post-tsunami de paz y oportunidad.”⁷⁶⁴

11. Concordia, EUFOR misión in fyr Macedonia.

Tipo: Gestión Militar de Crisis. Fue la segunda operación lanzada por la UE en el

⁷⁶³ Annan, Kofi A. “La crisis de Sudán. Un cambio de rumbo en Darfur”, en *El País*, Madrid, 3 de febrero de 2006.

⁷⁶⁴ SOLANA, Javier. Discurso de en la Conferencia de Seguridad y Defensa Europea: “From Cologne to...”, *op. cit.*

marco de la PESD.

Zona: La Ex República Yugoslava de Macedonia (fyROM, por sus siglas en inglés).

Duración: 31 de marzo de 2003 a 15 de diciembre de 2003. Originalmente se tenía previsto que tuviera una duración de seis meses pero el Consejo acordó extenderla hasta la fecha mencionada.

Organizaciones internacionales con las que se vincula en su acción: Esta misión continúa la operación "Allied Harmony", de la OTAN.

Objetivos: A petición explícita del gobierno de Macedonia, el objetivo principal fue el de contribuir a establecer un ambiente de seguridad estable y permitir la instrumentación del Acuerdo Marco Ohrid, de agosto de 2001.

Recursos: Un personal de 350 integrantes de 27 países, con acceso a las capacidades y recursos de la OTAN.

Logros: Esta operación contribuyó a alcanzar la paz, hacer de Macedonia un país democrático y próspero, como parte de una región formada por países estables, en donde ya no se requiera la presencia de la seguridad internacional.

Para la UE esta operación forma parte del compromiso de participar en los esfuerzos del gobierno de Macedonia para acercarse a la integración con la Unión. Asimismo, es evidencia de la contribución de la PESD para promover en la región la estabilidad y la seguridad.⁷⁶⁵

Contexto: Las experiencias anteriores en la región de los Balcanes habían sido desalentadoras para la UE pues habían demostrado su incapacidad, su falta de reacción rápida y la descoordinación de los trabajos en una zona geográfica de riesgo que se encuentra a sus puertas, por lo que en la etapa más álgida de las guerras en los Balcanes se tuvo que participar a través de la OTAN. La operación CONCORDIA es una prueba de que la UE está en condiciones de relevar a la Alianza Atlántica en algunas de las acciones en la región. De hecho, esta operación continúa a la operación de la OTAN que concluyó el 31 de marzo de 2003.

12. EUPOL PROXIMA, EU Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia (fyROM)

Tipo: Policial. Es la cuarta operación instituida en el marco de la PESD.

Zona: La Ex República Yugoslava de Macedonia

Duración: Inició el 15 de diciembre de 2003, con una duración prevista de un año, en realidad concluyó el 14 de diciembre de 2005. Se inició a invitación expresa del Primer Ministro de Macedonia, del 16 de septiembre de 2003.

Organizaciones internacionales con las que se vincula en su acción:

Objetivos: Monitoreo, tutoría y asesoría para organizar la lucha contra el crimen organizado así como promover la adopción de normatividad policial europea. Los objetivos particulares son: la consolidación del derecho y el orden; la instrumentalización práctica de la reforma del Ministerio del Interior (incluyendo la policía); el tránsito operacional y la creación de una policía fronteriza, como parte

⁷⁶⁵ Consejo de la Unión Europea. "EU Military Operation in Former Yugoslav Republic of Macedonia (fyROM/CONCORDIA)". En <http://ue.eu.int> Consultada en enero de 2006.

de la promoción de un manejo integrado de fronteras; el logro de confianza de la población en la policía local; lograr la cooperación con los países vecinos en el campo policial.

Recursos: 200 oficiales de policía.

Logros: Esta operación es una prueba de que la UE contribuye a la promoción de la estabilidad y la seguridad.

Contexto:⁷⁶⁶ La ex República Yugoslava de Macedonia se ha visto envuelta en la conflictividad que por más de una década se ha presentado en la región, agravada por luchas étnicas y por el diferendo con Grecia.

13. DRC/ARTEMIS, EU Military Operation in Democratic Republic of Congo.

Tipo: Gestión Militar de Crisis, fue la tercera misión programada en el marco de la PESD.

Zona: Bunia, región *Ituri*, de la República Democrática de Congo, África.

Duración: 5 de junio de 2003 a 1 de septiembre de 2003.

Organizaciones internacionales con las que se vincula en su acción: ONU

Objetivos: En coordinación con la Misión de la ONU en la RDC (MONUC) se propone contribuir a la estabilización de las condiciones de seguridad y el mejoramiento de la situación humanitaria en Bunia.

Recursos: Un personal de 1,700 integrantes.

Logros: Aunque no se puede hablar de la pacificación de la zona, esta operación es una muestra del interés de la UE por coadyuvar en los esfuerzos de la comunidad internacional para promover la estabilidad y la seguridad.

Contexto: La inestabilidad y el incremento de la conflictividad en la región de los Grandes Lagos en África han sido seguidos con atención y preocupación por la Unión Europea, que se ha involucrado desde 1996 en la búsqueda de arreglos pacíficos a los conflictos tan graves que ahí se padecen.

14. Misión de la UE en pro del Estado de Derecho en Georgia (Eujust Themis)

Tipo: Misión civil de impulso al Estado de Derecho, la primera de este tipo lanzada en el marco de la Política Exterior de Seguridad y Defensa.

Zona: Georgia (ex República Soviética)

Duración: Inició el 16 de julio de 2004, para un periodo de 12 meses.

Organizaciones internacionales con las que se vincula en su acción:

Objetivos: Asistir al gobierno local a desarrollar una estrategia horizontal que incluya a todos los principales responsables de guiar el proceso de reforma en el sector de justicia penal para que se equipare a los estándares internacionales y europeos de derechos humanos; apoyar un mecanismo apropiado de coordinación y definición de prioridades entre las autoridades responsables de la planeación y administración al más alto nivel del funcionamiento del sistema de justicia penal; apoyar la planeación de la nueva legislación que sea necesaria; apoyar el desarrollo de la cooperación internacional y regional en el área de

⁷⁶⁶ Consejo de la Unión Europea. “Próxima Misión”, en <http://ue.eu.int> Consultada en enero de 2006.

justicia penal.

Recursos: La Comisión Europea se coordina y complementa con la OSCE y con el Consejo Europeo y cuenta con ocho expertos internacionales.

Logros: Se cuenta ya con una oficina de la misión en Tbilisi instalada en la Delegación de la Comisión Europea; se han ubicado expertos en el Ministerio de Justicia, el del Interior, en la Oficina del Procurador General, la Suprema Corte, el Alto Consejo de Justicia de Georgia y la Oficina del Defensor Público, así como la Corte de Apelaciones de Tbilisi y la Oficina del Procurador de Tbilisi.

Contexto: La Unión Europea tiene especial interés en participar en el desarrollo de la región del sur del Cáucaso (en donde se encuentran, además, Armenia y Azerbaijan), por la inminente vecindad con la región. La relación con Georgia se enmarca en el Acuerdo de Asociación y Cooperación del 1 de julio de 1999. En junio de 2003, el Consejo de la Unión Europea decidió incluir a Georgia en la Política de Vecindad Europea (ENP, por sus siglas en inglés).

15. Misión fronteriza de la UE para Moldavia y Ucrania.

Tipo: Misión civil.

Zona: Moldavia y Ucrania.

Duración: Inició el 1 de diciembre de 2005 y tiene un mandato de dos años, que fueron extendidos varias veces hasta el 30 de noviembre de 2011.

Organizaciones internacionales con las que se vincula en su acción:

Objetivos: Proveer asesoría y entrenamiento a los servicios fronterizos ucranianos y moldavos para ayudar a prevenir el contrabando de mercancías, el tráfico de personas, la proliferación de armas y el fraude aduanal. Construir confianza y fortalecer la cooperación a través de la frontera, así como el intercambio de información entre los dos países.

Recursos: Originalmente se calculó que tendría un costo de aproximadamente 8 millones de euros. Con una oficina en Odessa y cinco en el territorio, incluye 69 expertos aportados por los Estados miembros de la UE, así como un personal local de 50 personas.

Logros: Esta misión es una prueba del compromiso de la Unión Europea por ayudar a la consolidación institucional de los países del Cáucaso.

Contexto: Esta misión se enmarca en la Política de Vecindad Europea.

16. European Naval Force Somalia – Operación Atlanta (EU NAVFOR – ATLANTA)

Tipo: Misión naval.

Zona: Costa de Somalia y Océano Índico.

Duración: 13 de diciembre de 2008 con Capacidad Operacional Completa en febrero de 2009, extendida por el Consejo Europeo hasta diciembre de 2014.

Organizaciones internacionales con las que se vincula su acción: El Consejo de Seguridad de la ONU que le dio el mandato. Se ubica en el marco cooperativo y los arreglos con otras fuerzas navales y activos desplegados en la región, como la OTAN, las Fuerzas Marítimas Combinadas (CMF) y unidades de China, India,

Japón, Rusia, Taiwan y otros con distintos mandatos y objetivos de misión. También participan Estados no miembros de la UE, como Croacia, Montenegro, Noruega y Ucrania.

Objetivos: La disuasión, prevención y represión de actor de piratería y otros asaltos armados en la costa de Somalia; protección de los vasos del Programa Mundial para la Alimentación (WFP) que distribuye ayuda a desplazados de la zona; protección de las actividades navales Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISON); protección de la navegación vulnerables en la costa somalí; contribuir al monitoreo de actividades de pesca fuera de la costa de Somalia.

Recursos: Se constituyó un Comité de Contribuyentes (CoC).

Logros: Desde su lanzamiento la operación ha tenido un desempeño exitoso y contribuye a mejorar la seguridad marítima de la costa de Somalia y el Océano Índico.

Contexto: Esta misión se enmarca en la Política Común de Seguridad y Defensa y de acuerdo con resoluciones relevantes del Consejo de Seguridad de la ONU.

17. Misión de la Unión Europea para el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX)

Tipo: Misión civil (a la fecha es la misión civil más grande emprendida por la UE)

Zona: Balcanes occidentales (Kosovo)

Duración: La misión fue decidida en febrero de 2008. Su etapa operacional empezó en diciembre de 2008 y alcanzó su capacidad operacional en abril de 2009. El mandato actual expira el 14 de junio de 2014.

Organizaciones internacionales con las que se vincula su acción:

Objetivos: Asistir y apoyar a las autoridades de Kosovo en el área de estado de derecho con un foco específico en lo judicial. Monitoreo, tutoría y asesoría reteniendo algunas responsabilidades en áreas específicas de competencia, tales como crímenes de guerra, crimen organizado y corrupción, terrorismo y crímenes financieros.

Recursos: En la fase operacional se autorizó un staff internacional de 1,250 personas y 1,000 locales. La mayor parte del cual en conjunto está integrado por oficiales, jueces, fiscales y oficiales de aduanas. El presupuesto anual para 2012/2013 es de 111 millones de euros.

Logros:

Contexto:

18. Misión Policial de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL Afghanistan)

Tipo: Misión civil.

Zona: Afganistán.

Duración: La misión se lanzó a mediados de junio de 2007 y el 18 de mayo de 2010 el Consejo Europeo decidió extenderla hasta mayo de 2013.

Organizaciones internacionales con las que se vincula su acción: Sobre las bases de los esfuerzos del German Police Project Office (GPPO) y otras acciones internacionales en el campo de la policía y el estado de derecho.

Objetivos: Se busca el establecimiento de acuerdos sustentables y efectivos para una policía civil bajo control afgano de acuerdo a estándares internacionales. Busca unificar los esfuerzos nacionales bajo la cobertura de la UE, tomando debidamente en cuenta las actividades comunes. El objetivo es cubrir la totalidad de Afganistán.

Recursos: La misión cuenta con la participación de personal internacional, con un total de 181, así como 58 expertos civiles también internacionales. De los países miembros de la UE se cuenta con 105 participantes.

Logros: El balance de los resultados hasta el 26 de abril de 2010 se señala que el Consejo da la bienvenida a los esfuerzos de reforma estratégica de la misión y su trabajo en el fortalecimiento de sus tareas, así como la importancia que la misión tiene como coordinadora del desarrollo de dos pilares de la Policía Nacional afgana, esto es la Policía Civil y la Policía Anticrimen, tal como fue solicitado por el Ministerio del Interior del país.

Contexto: La necesaria reconstrucción del país y su estabilidad después de la intervención internacional y el derrocamiento del gobierno talibán.

19. EUPOL RD Congo

Tipo: Misión civil, que sucede a la misión EUPOL – Kinshasa.

Zona: República Democrática del Congo.

Duración: Fue lanzada en julio de 2007 y su mandato fue prolongado al 30 de septiembre de 2012.

Organizaciones internacionales con las que se vincula su acción:

Objetivos: Asistir, entrenar apoyas y aconsejar a las autoridades congoleesas para una reforma del sector de seguridad (RSS) bajo responsabilidad de la policía y en interacción con la justicia. Trabaja igualmente en campos transversales de la RSS como derechos humanos, género, protección de menores en conflictos armados y la violencia sexual.

Recursos: Se integra por 49 agentes internacionales.

Logros: El Consejo reconoce los avances en el apoyo a la reforma de la policía nacional de Congo.

Contexto: La situación de inestabilidad y violencia que aqueja al país.

20. EU SSR en Guinea Bissau

Tipo: Misión de tipo cívico-militar en el marco de la PESD.

Zona: Guinea Bissau (Antigua colonia portuguesa)

Duración: Desde febrero de 2008

Organizaciones internacionales con las que se vincula su acción:

Objetivos: Asistir a las autoridades en la reforma del sector de seguridad, integración de un nuevo modelo de Fuerzas Armadas.⁷⁶⁷

Recursos:

Logros:

Contexto: “En el caso de la misión en la antigua colonia portuguesa, conviene

⁷⁶⁷ RUBIO PLO, Antonio Rafael. “El enfoque integral de la seguridad en las misiones de la OSCE y de la Unión Europea”, *op. cit.*

destacar que la inseguridad no sólo está relacionada con uno de los más bajos índices de desarrollo del mundo sino también con la existencia de otras amenazas que se ciernen sobre el conjunto del África Occidental como las redes de la droga y del tráfico clandestino de personas. Pero la reforma del sector de la seguridad necesita de personal local especializado, sin olvidar la existencia de recelos entre la población que entiende que la reestructuración de las fuerzas armadas y de la policía puede significar que muchas personas se queden sin trabajo”⁷⁶⁸

21. European Union Monitoring Mission (EUMM) en Georgia.

Tipo: Misión civil autónoma para monitoreo en Georgia.

Zona: Georgia.

Duración: El Consejo decidió el 15 de septiembre de 2008 establecer esta misión que fue desplegada el 1 de octubre del mismo año. Se ha extendido su aplicación en varias ocasiones, la más reciente para el 14 de septiembre de 2013.

Organizaciones internacionales con las que se vincula su acción:

Objetivos: Contribuir a la estabilidad en Georgia y la zona colindante. A corto plazo colaborar con la estabilización en seguimiento del Six Points Agreement del 12 de agosto y el 8 de septiembre de 2008.

Recursos:

Logros: El Consejo reconocer los esfuerzos continuos de todos los esfuerzos de la UE, especialmente en la implementación de los cuerdos. La misión ha contribuido en el área de estabilización y normalización de la situación en el país, por medio de sus actividades de monitoreo y promoviendo la comunicación entre las partes por medio de los Mecanismos de Prevención y Respuesta (IPRM).

Contexto: Después del fin de las misiones de monitores de la ONU y la OSCE esta EUMM es la única que se encarga de la tarea en la zona.

Por otra parte, los países miembros de la UE participan en las misiones de la ONU y de la OTAN, como por ejemplo en Líbano, donde los Estados miembros aportan la parte esencial de la misión pacificadora UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon), que fue creada por las resoluciones 425 y 426 del Consejo de Seguridad el 19 de marzo de 1978 y que se renueva anualmente. El mandato actual expira el 31 de agosto de 2013.

De tal manera, la “UE ha respondido a las demandas de sus Estados miembros, a las de los países en crisis y a los llamados de ayuda de la ONU. Y

⁷⁶⁸ *Ídem.*

(se ha) tenido que responder a un mundo cambiante, aún antes de que (las) doctrinas y estructuras hayan cuajado completamente.”⁷⁶⁹

Javier SOLANA hace un recuento de la evolución de la participación de la UE en las operaciones de paz, manejo y solución de crisis:

(...) el diseño original de nuestras estructuras de manejo de crisis estaban basadas en –como puede entenderse– desarrollar una capacidad de la UE en responder a la pasada crisis de los Balcanes. Una vigorosa fuerza militar de 60 000 integrantes para 60 días para actuar en un año. Las misiones civiles estaban divididas en policía, estado de derecho y administración civil.

Por supuesto, esta era una propuesta para requerimientos futuros, basados en necesidades pasadas. Pero la realidad fue ARTEMIS (la misión de la UE en la República Democrática del Congo) y EUFOR Congo y una serie de nuevas misiones de apoyo a la seguridad –como apoyo político, financiero, policial y militar a la Misión de la Unión Africana en la región de Sudán en Darfur (AMIS), una misión de reforma del sector de seguridad– y misiones de desarme y monitoreo de fronteras (en Aceh y Rafah).

Cada crisis trajo su propia serie de requerimientos diferentes e impredecibles: algunas requirieron una respuesta rápida y robusta en el centro de África, algunas un rápido despliegue de policía y monitoreo de fronteras en un punto de tensión de Medio Oriente. Algunas, como Aceh, el apoyo a AMIS y a EUSEC (Misión de la UE para proveer asesoría y asistencia para la reforma del sector de seguridad en la República Democrática del Congo), requirieron una diferente mezcla de instrumentos civiles y militares.”⁷⁷⁰

Y él mismo concluye:

Donde hemos actuado hemos tenido éxito. Hemos ayudado gobiernos amenazados en sus procesos de pacificación y hemos ayudado a hacer esos procesos más sustentables fortaleciendo sus instituciones. Más que nada, a pesar de que por supuesto que queda mucho por hacer, en todos esos lugares hemos mejorado las vidas de los pueblos y les hemos dado esperanza.”⁷⁷¹

⁷⁶⁹ SOLANA, Javier. Discurso de en la Conferencia de Seguridad y Defensa Europea: “From Cologne to...”, *op. cit.* Paréntesis añadidos.

⁷⁷⁰ *Ídem.*

⁷⁷¹ *Ídem.*

La participación creciente de la UE en un contexto internacional marcado por situaciones difíciles le impuso una cierta responsabilidad a la cual se veía obligada a atender por voluntad o por urgencia. En ese sentido, Javier SOLANA advertía:

Se nos está llamando para hacernos cargo de más misiones y en más difíciles circunstancias. Hemos sido solicitados en África o en Asia, en asuntos nucleares, en desastres provocados por el hombre o naturales. Y no tenemos elección sino estar listos y decir 'sí'.⁷⁷²

La naturaleza de las operaciones de la UE en el mundo ha ido cambiando de acuerdo al momento histórico, la naturaleza del conflicto a atender y las mismas capacidades con que se cuenta en cada circunstancia. En un primer momento, dice Solana,

(...) hubo una coyuntura crucial en esta cuestión. Si algo sobraba en los países europeos eran soldados. Y en los países del Este sucedía todavía con mayor intensidad. Nos faltaban muchas cosas en el capítulo de defensa europea, como equipos, material, modernidad, incluso, en organización y en tecnología, y lo único que no faltaban eran hombres, entre otras razones porque todavía estaba muy extendido el servicio militar obligatorio. Fue entonces cuando ciframos en sesenta mil los soldados que había que tener disponibles para una intervención rápida. En 2004 tomamos otra iniciativa complementaria, que todavía no hemos completado, como es la formación de los llamados grupos de combate tácticos, capaces de ponerse en marcha en diez días desde que se da la orden y de entrar en acción en quince. Se trata de agrupaciones multinacionales compuestas por mil quinientos soldados disponibles para resolver problemas que exigen actuaciones de gran urgencia. En total, desde 2003 se han hecho veinticinco operaciones militares, civiles o mixtas, en los Balcanes, África, Oriente Próximo y Asia. Hemos movilizado más de setenta mil personas. Aquí no cuento las operaciones hechas a través de la OTAN. Creo que es muy buen balance.⁷⁷³

Dadas las condiciones y el reconocimiento de que se trataba de una política muy joven en el contexto del desarrollo de la integración europea con la sublimación al nivel político militar que implica la seguridad y la defensa (por supuesto que sobre las bases de los logros que se habían acumulado en las largas cinco décadas que

⁷⁷² *Ídem.*

⁷⁷³ SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets. Reivindicación de la política, *op. cit.*, pp. 163-164.

supusieron desde la integración de un mercado común hasta la unión monetaria), el Alto Representante hace un balance optimista de los resultados del primer decenio de la PESC/PESD que sólo fue posible porque se contó con el involucramiento y compromiso de los países integrantes de la UE:

Es decir, que si hay voluntad política, las estructuras están preparadas. Eso es una gran lección también. Si hay voluntad política, realmente se pueden hacer cosas desde la Unión Europea. Siempre con el compromiso de los grandes países, sin duda alguna, porque son los que tienen más capacidad. Y se puede hacer muy rápidamente si se quiere, si no se quiere hacer no se hace, (...) Hemos desplegado militares en el Congo y policías en Georgia, todo en menos de un mes, tal como se había acordado. Funcionó, todos asumieron sus responsabilidades, se instalaron allí, respetados por todo el mundo...⁷⁷⁴

Sin embargo, a pesar de todos los logros obtenidos en la PESC y en la PESD, en un balance objetivo, Javier SOLANA señala las principales limitaciones que:

Del lado negativo, no es de ninguna manera cierto que estamos en la vía de solucionar todos nuestros déficits en capacidad militar planteados en las Metas Principales de 2010 o en las civiles de 2008. Y no es un misterio por qué. Necesitamos gastar más y gastar mejor. Sólo un puñado de Estados miembros tienen un gasto de defensa superior a dos por ciento del Producto Interno Bruto. Aún más, el presupuesto de defensa de Estados Unidos es más del doble del europeo agregado –y más de 30% si vemos investigación y equipamiento.

En Europa invertimos menos de 20% de nuestro gasto en ese sentido. Considérese investigación y desarrollo y la comparación es aún peor. El gasto en investigación y desarrollo de defensa de los gobiernos europeos es ahora sólo una sexta parte del que realiza el Pentágono. No sorprende, entonces, que los estadounidenses tengan cinco veces más patentes aeroespaciales y de defensa que Europa!

Por el lado de lo civil, los Estados miembros aún no tienen cómo cubrir policías, fiscales, jueves y oficiales penitenciarios para despliegue externo, cuando normalmente tienen una cobertura insuficiente en su interior. Si no cambiamos esto, tendremos que enfrentar el hecho de que la oferta no alcanzará a la demanda y la ambición será mayor que la capacidad de lograrla. Por supuesto que la voluntad política de actuar y tomar riesgos en apoyo de nuestros valores es la capacidad más grande de todas. Sin embargo, es interesante notar que frecuentemente hay más voluntad cuando hay más capacidad.

⁷⁷⁴ *Ídem.*, pp. 164-165.

Sólo quiero hacer un último señalamiento: desde Colonia, junio de 1999, nadie podía vislumbrar los retos operacionales que seríamos llamados a enfrentar. Pero tuvimos éxito. Cuando vemos los siguientes siete años, parece que tendremos que encarar tanta –si no es que más– incertidumbre en el mundo. Debemos asegurarnos de que tenemos clara una cosa –nuestro deseo y nuestra capacidad para actuar para actuar y actuar exitosamente.⁷⁷⁵

Con respecto al punto señalado por SOLANA referente al comparativo en gasto militar es interesante revisar las cifras que ofrece el SIPRI para 2010:

Cuadro 22

Gasto militar por país			
Lugar	País	Gasto (\$ miles de millones)	Participación mundial %
1	EEUU	661.0	43
2	China	[100]	[6.6]
3	Francia	63.9	4.2
4	Reino Unido	58.3	3.8
5	Rusia	[53.3]	[3.5]
6	Japón	51.1	3.3
7	Alemania	45.6	3.0
8	Arabia Saudita	41.3	2.7
9	India	36.3	2.4
10	Italia	35.8	2.3
	Total mundial	1464.0	

[] = Estimación del SIPRI. La cifra del gasto es en dólares corrientes de EEUU (2009)

Fuente: SIPRI Yearbook 2010. Armaments, Disarmament and International Security, Resumen en español, SIPRI, Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM México, <http://www.sipri.org/yearbook/2010/yearbook/2010/files/SIPRIYB10summaryES.pdf> Consultada el 03 de marzo de 2013. Subrayados de la autora.

O sea que la suma del gasto militar de los cinco países europeos ubicados entre los primero diez (203.6) apenas es una tercera parte del gasto total de Estados Unidos. También se nota una clara diferencia en la participación en el comercio de

⁷⁷⁵ SOLANA, Javier, Discurso en la Conferencia EDA “The European Defence Technological and Industrial Base”, Bruselas, 1 de febrero de 2007, en GLIÈRE, Catherine (Comp.) *EU Security and Defense. Core*

armas que en el lenguaje de la UE es mercado de defensa y del cual el SIPRI hace el siguiente balance para el año 2008:

Cuadro 23

Participación nacional o regional de las ventas de armas de las Top 100 del SIPRI en 2008		
Región/País	No. de empresas	Ventas de armas (\$ en miles de millones)
EEUU	44	229.9
Europa Occidental	34	122.1
Rusia	7	10.8
Japón	4	7.0
Israel	4	6.9
India	3	4.2
Corea del Sur	2	1.8
Singapur	1	1.3
Canadá	1	0.7
Total	100	384.7
<p>Las cifras se refieren a las ventas de armas de las Top 100 principales empresas con sede en cada país o región, incluyendo las de sus subsidiarias en el exterior, no a las ventas de armas producidas efectivamente en dicho país o región.</p> <p>Adquisiciones en las industria de armas, 2009</p> <p>No se produjeron adquisiciones de empresas productoras de armas por un valor superior a los mil millones de dólares en 2009, luego de las cuatro que tuvieron lugar en 2008 y las siete ocurridas en 2007.</p>		

Fuente: SIPRI,

<http://www.sipri.org/yearbook/2010/yearbook/2010/files/SIPRIYB10summaryES.pdf> Consultada el 03 de marzo de 2013.

El reconocimiento de la desventaja con la que compite la Unión Europea en este renglón motivó la creación de la Agencia Europea de Defensa, anunciada el 12 de julio de 2004, con la misión de “desarrollar las capacidades de defensa en el contexto de la gestión de crisis, así como promover y reforzar la cooperación europea en materia de armamento.” Y con el objetivo de “fortalecer las bases industriales y tecnológicas europeas en el ámbito de la defensa, favorecer la investigación en este ámbito y crear un mercado europeo competitivo de los equipos de defensa.”⁷⁷⁶

4.3. La diplomacia de Javier Solana: Alto Representante /Secretario General del Consejo

En el análisis de la política exterior de la Unión Europea referida a los temas de seguridad y defensa, en la primera década del siglo XXI, encontramos una complejidad extrema, en parte debido al entrecruzamiento de las labores y responsabilidades que son atribuidas a cada una de las instituciones que la integran y además porque, en última instancia, no se agota en sus propios marcos sino que tiene ligas con actores externos, como son la OTAN y la Unión Europea Occidental, entre otros, como ya hemos mencionado. Sin embargo, en sentido estricto, la política exterior se concentra en su acción en el seno de la Comisión y del Consejo, con una figura institucional *sui generis*, de reciente creación y en funciones en el periodo que hemos delimitado, pero de enorme influencia en el desarrollo de la política exterior. Nos referimos al Sr. PESC, o Mr. PESC -como es reconocido en el exterior de la Unión- cuyo formato apenas se institucionalizó en el Tratado de Ámsterdam,⁷⁷⁷ (Título V, artículo J.8.3 TUE: “La Presidencia contará con la asistencia del Secretario General del Consejo, que ejercerá las funciones

21-25. Traducción libre.

⁷⁷⁶ Acción común [2004/551/PESC](#) del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa., en EUROPA>Síntesis de la legislación de la UE> Política exterior y de seguridad>Aplicación de la PESC y de la PESD, “Agencia Europea de Defensa”, en http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00002_es.htm Consultada el 03 de marzo de 2013.

⁷⁷⁷ Firmado el 2 de octubre 1997 y entrando en vigor el 1 de mayo de 1999.

de Alto Representante de la política exterior y de seguridad común.”), en respuesta a una doble necesidad de la Unión: "la de incrementar la visibilidad de la PESC y la de reforzar el aspecto de la seguridad y la defensa."⁷⁷⁸

La peculiaridad del Sr. PESC radica en que en su nombramiento concentra los cargos de *Alto Representante de la Política Exterior de la Unión Europea* (AR), el de *Secretario General del Consejo* (SG), el de *Secretario General de la Unión Europea Occidental*⁷⁷⁹ que era una institución externa a la UE, en la cual llegaron a participar 45 Estados europeos, dentro de los que se encontraban todos los integrantes de la Unión, y el de *Director de la Agencia Europea de Defensa* (creada en 2004),⁷⁸⁰ que cuenta con la membresía de todos los Estados de la UE con la excepción de Dinamarca.⁷⁸¹

En este sentido, el Sr. PESC se ubica "en la estructura del Consejo, más concretamente se liga a la Secretaría General, y se configura como un asistente de la Presidencia a la que siguen correspondiendo las responsabilidades de representar a la UE en el exterior y de ejecutar la PESC. Al hablarse del Sr. PESC como asistente de la Presidencia, se puede deducir que hay una subordinación del primero a la segunda, cosa lógica –por otra parte– pues no hay que olvidar que estamos ante un pilar intergubernamental. El propio Sr. PESC en sus declaraciones e intervenciones se ha ocupado de reiterar que su actuación se inspira en las directrices que recibe de la Presidencia y de los Estados miembros en general. No obstante, (...) los contornos de la figura del Sr. PESC están tan tenuemente trazados en el TUE que queda abierta la cuestión de si ese papel asistencial se irá tornando en un verdadero protagonismo en el desarrollo de la

⁷⁷⁸ CEBADA ROMERO, Alicia y PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen. *El Alto Representante de la PESC y la nueva...*, *op. cit.*, p. 18.

⁷⁷⁹ La UEO se creó en el Tratado sobre la Colaboración Económica, Social y Cultural y de Defensa Colectiva, acordado el 15 de marzo de 1948 en Bruselas; mediante la Declaración de Marsella del 13 de noviembre de 2000 transfirió sus funciones a la Unión Europea y finalmente se decidió su disolución el 30 de junio de 2011. Ver “Unión Europea Occidental (UEO)” en <http://www.defensa.gob.es/politica/seguridad-defensa/contexto/europea-atlantica/UEO> Consultada el 03 de marzo de 2013.

⁷⁸⁰ EUROPA>Síntesis de la legislación de la UE> Política exterior y de seguridad>Aplicación de la PESC y de la PESD, “Agencia Europea de Defensa”, en http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00002_es.htm

PESC. Lo cierto es que el SG/AR tiene instrumentos que, bien utilizados, pudieran conducirlo a cumplir un rol estelar.⁷⁸²

De hecho, como es de bien conocido y se podía apreciar por la atención que recibió en los medios de comunicación, ese rol estelar a que se refieren CEBADA ROMERO y PÉREZ GONZÁLEZ, se plasmó en una realidad evidente en la década que se extiende de 1999 a 2009. Cuando se revisan los debates, los argumentos y las ideas que se desplegaron en ocasión de la creación de esta figura y en el nombramiento de una persona que la asumiera, una de las cuestiones que quedaba clara es que se partió de la idea de que se le dotara de los instrumentos y las capacidades para proyectar la política exterior y la presencia de la Unión en el mundo y que la ocupara una personalidad con el peso y prestigio suficiente para "llenar" el cargo. Muy probablemente los líderes de los países comunitarios al momento de hacer la elección, tenían en mente algo parecido a lo que hace tiempo recomendaba Harold Nicolson:

“(...) en una época en que la personalidad se está erigiendo, una vez más, en uno de los factores decisivos de la política, el carácter y la inteligencia de un embajador son de importancia vital. Pueden no requerirse exactamente las mismas cualidades que en el siglo XVIII. Sin embargo, hoy como entonces, la política de un gabinete ministerial sólo puede ser rectamente ejecutada si cuenta sobre el terreno, en calidad de representante, con un hombre de experiencia, integridad e inteligencia; un hombre dotado de recursos, buen carácter y valor; un hombre, sobre todo, que no esté dominado por emociones o prejuicios, que sea profundamente modesto en todos sus tratos, que sólo se deje guiar por el sentido del deber público y que comprenda los peligros de la habilidad y las virtudes de la razón, la moderación, la discreción, la paciencia y el tacto. Los meros oficiales de secretarías encargados de contestar el teléfono no son capaces, hasta donde llega mi conocimiento, de ostentar a un tiempo todas esas cualidades.”⁷⁸³ (p. 60)

El Sr. PESC no fue concebido como un súper ministro, no tenía la capacidad de adoptar actos normativos aunque sus funciones tampoco eran sólo de carácter

⁷⁸¹ De acuerdo al párrafo 21 de los considerandos en la “Acción Común 2004 /551/PESC DEL CONSEJO de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa”, Diario Oficial de la Unión Europea, 17 de julio de 2004.

⁷⁸² CEBADA ROMERO, Alicia y PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen. El Alto Representante de la PESC y la nueva..., *op. cit.*, pp. 20-21.

administrativo. De hecho, con el fin de desahogar las tareas administrativas que le correspondían en su calidad de Secretario del Consejo, se creó otro cargo para un Secretario General Adjunto.

En términos generales, siguiendo "la lectura del artículo (26 del Tratado de Ámsterdam) se pueden deducir cuatro grandes grupos de funciones asignadas al Sr. PESC: funciones de asistencia a la Presidencia y al Consejo en la formulación y ejecución de la PESC, funciones de representación de la Unión también en el ámbito de la PESC, funciones del Alto Representante en su calidad de Secretario General del Consejo y, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Niza, nuevas funciones de información en el contexto de la cooperación forzada."⁷⁸⁴

El Sr. PESC, en la práctica, recibía mandatos genéricos de los sucesivos Consejos Europeos que él traducía en propuestas concretas. "Ya el Consejo Europeo de Tampere atribuyó al Alto Representante la obligación de 'cooperar con la Presidencia para velar porque las deliberaciones y la actuación en materia de política exterior y de seguridad común se lleven a cabo de manera eficaz y encaminada a fomentar la continuidad y coherencia de las políticas'. Algunos de esos mandatos le son encomendados junto a la Comisión."⁷⁸⁵ Esto es así porque también la Comisión Europea se encuentra en esas disposiciones asociada plenamente a las funciones de representación y, además, como es sabido, en diversos casos la representación es ejercida por la troika (integrada por el SG/AR, Comisión, Presidencia vigente y Presidencia futura).

Entre las responsabilidades principales del Sr. PESC estaba la de dirigir el diálogo político con terceros países (artículo 26 del TUE), siempre a petición de la Presidencia a la cual le corresponde la representación exterior de la Unión (artículo 18 del TUE), y, asimismo, "le corresponderá a él transmitir los logros y hacer un balance de la situación, lo que condicionará de manera determinante la posición del Consejo."⁷⁸⁶ Desde mi punto de vista, sobre todo en relación con el tema que aquí se está desarrollando, el diálogo político es una de las actividades

⁷⁸³ NICOLSON, Harold. *La Diplomacia*, op. cit., p. 60.

⁷⁸⁴ CEBADA ROMERO, Alicia y PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen. *El Alto Representante de la PESC y la nueva...*, op. cit., p. 26.

⁷⁸⁵ *Ídem.*, p. 37.

que permiten de mejor manera mostrar las intenciones, las preocupaciones y la voluntad de la Unión al participar en los problemas que amenazan a la paz mundial y, especialmente, a los que se ubican en su contorno próximo, es decir en su "vecindario", de donde no debe extrañarnos que entre las áreas geográficas a las que se presta especial atención son los Balcanes, el norte de África y Oriente Medio.⁷⁸⁷

Cabe destacar que también el Alto Representante "dirige la Unidad de planificación política y alerta rápida (UPPAR). Precisamente el trabajo de esta Unidad le permite contribuir a la preparación y formulación de las decisiones políticas del Consejo, puesto que las decisiones en política exterior y de seguridad dependen en gran medida de cuál es la información estratégica que se maneja y del análisis que de la misma se haya hecho."⁷⁸⁸

La importancia que le daban en ese contexto los integrantes de la UE a la figura del Alto Representante/Secretario General es evidente desde el momento en que se inician los debates sobre su creación y es proporcional al interés que manifestaban en el sentido de que lo ocupara "una personalidad política importante."⁷⁸⁹ El cargo fue encomendado a Javier SOLANA MADARIAGA, quien tiene el privilegio de haber sido la primera persona en ocuparlo y ello coadyuvó a que le imprimiera al mismo su propia personalidad. Es decir que durante su desempeño, desde la percepción de la opinión pública, el Sr. PESC y Javier SOLANA eran como sinónimos. Su nombramiento se produjo en octubre de 1999, inicialmente por un periodo de cinco años, y el 25 de noviembre de ese mismo año, recibió también el nombramiento de Secretario General de la Unión Europea Occidental.

La experiencia política y diplomática que acumula el Sr. SOLANA se deriva de su tránsito por la vida política de España en un momento relevante de la historia y de la política exterior de su país que lo proyectó al ámbito internacional

⁷⁸⁶ *Ídem.*, p. 25

⁷⁸⁷ Aunque pudiera cuestionarse el hecho de que la política exterior de la UE no tiene mayor participación en América Latina, debemos recordar que en la región no se produjeron mayores problemas que desestabilizaran al mundo y, por otra parte, la ascendencia de Estados Unidos ahí hace que el involucramiento europeo sea innecesario o "políticamente incorrecto".

⁷⁸⁸ *Ídem.*, p. 30.

con un prestigio bien ganado como hábil y confiable negociador, facilitador y conductor en los asuntos que caían bajo su responsabilidad. Como militante activo del PSOE participó en el XXVI Congreso Federal de ese partido político en 1974 y fue electo secretario de Organización y Prensa de la Comisión Ejecutiva en el siguiente congreso en 1976. En las primeras elecciones democráticas en España en 1977 obtuvo el escaño como diputado por Madrid, mismo que renovó en 1979 y en 1982. En el gobierno de Felipe GONZÁLEZ ocupó distintas carteras hasta que llegó a la de Asuntos Exteriores el 22 de junio de 1992.

En el último año al frente del Ministerio,

Solana tenía entre manos una agenda diplomática de lo más densa: España era (...) durante el segundo semestre de 1995, el país que presidía de turno el Consejo de la Unión Europea, y en noviembre y diciembre Madrid y Barcelona iban a acoger cuatro eventos de trascendencia: un Consejo Europeo centrado en la denominación de la moneda única europea y en la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma del Tratado de la Unión Europea; la firma de la Nueva Agenda Transatlántica UE-Estados Unidos; la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con el Mercosur; y la primera Conferencia Euromediterránea, destinada a arrancar el llamado Proceso de Barcelona con los países ribereños del Magreb, los de Oriente Próximo, Turquía y Chipre.⁷⁹⁰

En un momento delicado para la alianza atlántica, Solana fue nombrado por consenso el noveno Secretario General de la OTAN,⁷⁹¹ cargo que ocupó de diciembre de 1995 a octubre de 1999, lo que, sin duda, le permitió adquirir una visión muy completa de la política internacional y de las relaciones transatlánticas que son la quinta esencia de aquella, sobre todo en los momentos históricos por

⁷⁸⁹ *Ídem.*, p. 31, nota 46.

⁷⁹⁰ ORTIZ DE ZÁRATE, Roberto (Ed.). “Javier Solana Madariaga”, en *Biografías Líderes Políticos*, CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs), en http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/europa/espana/javier_solana_madariaga Consultada el 14 de abril de 2013.

⁷⁹¹ Lo cual no dejaba de causar mucha extrañeza puesto que como integrante del PSOE se había sumado a la postura antiatlantista que rechazaba la integración de España en la OTAN y se oponía a la presencia de bases militares estadounidenses en su territorio. “El propio Solana era el autor de un manifiesto antiatlantista titulado *50 razones para decir No a la OTAN*, que el PSOE había utilizado para ganar las elecciones de 1982.” *Ídem.*

los que se estaba atravesando. En esa responsabilidad, le correspondió participar en asuntos tan espinosos como la implementación de la Operación *Joint Endeavour*, en el escenario de Bosnia-Herzegovina, recientemente aprobada como la primera misión de mantenimiento de la paz a cargo de la alianza atlántica; el despliegue en la ex república de Yugoslavia el 20 de diciembre de la Fuerza de Implementación (IFOR), aprobada por el CSONU, liderada por la OTAN e integrada por fuerzas de otros 16 países no atlánticos; el desarrollo de las negociaciones con Rusia ante la inminencia del ingreso de los países de Europa central y oriental ex integrantes del bloque socialista; y las conducentes a una nueva relación Rusia-OTAN con lo que el “14 de mayo de 1997 Solana y el ministro ruso de Exteriores, Yevgueni Primakov, ultimaron en Moscú la denominada Acta Fundacional sobre las Relaciones Mutuas de Cooperación y Seguridad entre la OTAN y Rusia, que fue firmada trece días después en París por los mandatarios de los países aliados y el presidente Borís Yeltsin.”⁷⁹² Asimismo, ante la situación generada por el embate serbio a Kosovo se decidieron los ataques de la aviación aliada, a pesar de que no se contó con la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU. Javier Solana, en su calidad de Secretario de la OTAN, justificó la intervención de los aliados en Kosovo por razones humanitarias, dado que se trataba de frenar las violaciones masivas de los Derechos Humanos que se estaban produciendo, además de que se asumía para ser coherentes con los compromisos adquiridos en la seguridad continental fuera de los territorios de los estados miembros, de acuerdo con la doctrina del Nuevo Concepto Estratégico (NCE) perfilada en el Consejo Atlántico de Washington del 23 y el 24 de abril, cuando el ataque aéreo contra Serbia estaba en curso.⁷⁹³

La cita en la capital estadounidense sirvió también para hacer capítulo de los avances realizados en la etapa de Solana como secretario general, considerada globalmente positiva por haberse completado la más profunda transformación de la Alianza. Los hechos más significativos fueron: el regreso –aunque parcial– de Francia (diciembre de 1995) y la entrada de España (noviembre de 1996) en la estructura militar integrada; la aprobación del concepto de las Fuerzas Operativas

⁷⁹² *Ídem.*

⁷⁹³ *Ídem*

Combinadas Conjuntas (FOCC, CJTF en sus siglas en inglés), dispositivo temporal 'separable, pero no separado' que iba a permitir a los europeos llevar a cabo operaciones militares de tipo medio sin la participación de tropas de Estados Unidos (Consejo ministerial de Berlín, 3 de junio de 1996); la reforma de la estructura militar en el sentido de otorgar una mayor presencia a los europeos en las cadenas de mando; y la ya citada Acta Fundacional de las Relaciones OTAN-Rusia de 1997, que fue negociada personalmente por Solana con el Kremlin.

Además, en el Consejo Atlántico reunido el 8 y el 9 de julio de 1997 en Madrid al nivel de jefes de Estado y de Gobierno, se estrenó un esquema de seguridad euro-atlántica que atañía a los 16 estados miembros y a otros 26 estados no miembros, siguiendo una geometría de círculos concéntricos. Estos 44 estados quedaban vinculados por el Consejo de la Asociación Euro-Atlántica (CAEA, sustituto del Consejo de Cooperación del Atlántico del Norte de 1991), el cual celebró en la capital española su primera cumbre de mandatarios. También, se suscribió una Carta de Asociación Especial con Ucrania, de inferior rango al Acta con Rusia, y se aprobó el ingreso en la Alianza de Hungría, Polonia y la República Checa, mudanza histórica que tuvo lugar el 12 de marzo de 1999.⁷⁹⁴

El balance general del paso de Javier SOLANA por la OTAN es positivo, a pesar del desgaste producido por las difíciles decisiones que le correspondió implementar. Pero su prestigio como personalidad internacional se vio incrementado a tal grado que cuando se creó la figura de Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior de Seguridad Común se generó consenso en la propuesta para ser él quien ocupara el cargo. El mismo SOLANA explica el tránsito en 1999 de la OTAN a la UE de la siguiente manera:

Supuso un cambio considerable, no hubo mucha continuidad. Para empezar, la Unión Europea es una organización con objetivos mucho más amplios que la OTAN, así que es un gran cambio que enriquece los temas a tratar. Además, a la Unión Europea llegué para realizar unas funciones que no existían, lo que obligó a forzar la máquina. Había una presión política clara a favor de la PESC (Política Europea de Seguridad Común), pero había que partir de cero, casi. En los primeros años se produjo un avance espectacular. El puesto se creó en Ámsterdam, y los primeros contactos fueron en el primer semestre de 1999, un momento muy difícil por Kosovo. En el consejo de Colonia me nombraron oficialmente, aunque la cuestión de Kosovo seguía. El

⁷⁹⁴ *Ídem.*

primero que me tanteó fue Alemania, era su presidencia, y hablé con Schroeder, Blair y Chirac. La reflexión importante fue sobre el impulso que necesitaba la figura, porque podría haber sido una cosa de poca importancia y no una nueva etapa. Pero en parte por la crisis de los Balcanes, se decidió apostar por ello y darle vuelo. Puse como condición terminar la guerra de Kosovo. Además pedí un consenso en la Unión Europea para el nombramiento y un acuerdo en la OTAN, incluyendo a Estados Unidos, para poderme ir. Clinton dio su aprobación, pensando que sería un buen interlocutor para la PESC, pero pidió que propusiera un sustituto. El británico Robertson fue el nuevo secretario general de la OTAN. Tomé posesión el 19 de octubre de 1999 en la Unión Europea.⁷⁹⁵

Sin duda, al asumir el cargo de Alto Representante, SOLANA se beneficiaba del bagaje que llevaba como resultado de la trayectoria política de proyección europea e internacional que había tenido en los anteriores 25 años. Al arribar a la Unión Europea ocupando un altísimo nivel en la jerarquía institucional ya contaba con una red de contactos internacionales que le permitían un trato directo con los principales dirigentes del mundo. A él le correspondió, como ya dijimos, interactuar con tres mandatarios estadounidenses: Bill Clinton, George W. Bush y Barack Obama, aunque hemos concentrado nuestra atención en el segundo porque de cara al estilo personal de negociar de SOLANA se muestran las antípodas en la actuación política al representar éste una personalidad proclive a la concertación mientras que el Presidente Bush prefería la imposición de sus decisiones sin admitir la posibilidad de posturas contrarias a la suya.

Entre las habilidades que demostró en su desempeño como Alto Representante debe valorarse su voluntad de hacerse presente en todas las situaciones que valoraba como importantes, al mismo tiempo que al ser la voz de la Unión Europea contribuía también a proyectarla y a hacerla notablemente visible. Un ejemplo de esta afirmación lo plantea el mismo SOLANA:

Un revulsivo enorme fue la Operación Artemis en la República Democrática del Congo en 2003. Había un problema muy serio y el secretario general de las Naciones Unidas pidió tropas, pero ningún país quería ir. Hasta que propusimos ‘vamos al Congo’; y los franceses se sumaron y luego todo el mundo. Fue una de las operaciones más

⁷⁹⁵ SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets. Reivindicación de la política, *op. cit.*, p. 53.

sólidas que se han hecho, porque fue casi de *peace making*, de pacificación, en contraposición a *peace keeping*, mantenimiento de la paz, y obtuvo un gran éxito. Fue también una experiencia para muchos países que nunca habían estado en África y aprendieron qué era ese continente desde el punto de vista de la seguridad africana. Les cambió la mentalidad: vieron que no hay desarrollo sin seguridad. Fue un cambio muy importante para mucha gente. Primero, en la confianza de que la acción era posible, como un concepto. Y para muchos países el ver lo que significaba esa acción en lugares donde jamás pensaron que iban a poner ni ONG ni ayuda para la reconstrucción, ni, por supuesto, apoyo militar para la pacificación. Por eso creo en ese mantenimiento constante del compromiso de la acción: aquí no estamos solamente para hacer largas declaraciones, sino para hacer cosas, resolver problemas y ayudar a que se resuelvan. Así nos legitimamos por la acción. Aunque no sólo. La Unión Europea se legitima por sus valores y se legitima por su modo de hacer, por cómo actúa en el exterior. Hay una manera de actuar en el exterior que es europea, y es muy apreciada. Y eso también nos define.⁷⁹⁶

Entre los dirigentes del mundo con quien le tocó interactuar al Alto Representante en el contexto europeo se pueden mencionar Tony Blair, José María Aznar, Jacques Chirac, Gerhard Schroeder, José Luís Rodríguez Zapatero y otros que también marcaron su impronta en la política comunitaria y que merecen análisis profundos pero aparte de lo que nos proponemos aquí. Sin duda el contexto mundial y el compromiso de muchos de ellos contribuyeron a que la Unión Europea diera la impresión de que estaba en la vía de consolidar su carácter de actor político de gran peso. En la opinión de Lluís Bassets,

(...) a los actuales líderes les cuesta mucho salir de sus países para convertirse en auténticos líderes europeos ¿no? Sarkozy, que es el que tiene más vocación y energía interior como líder (otra cosa es que funcione), de hecho no sale de Francia; si es un líder de algo es un líder francés. Merkel lo mismo; Zapatero tres cuartos. El último líder que hemos tenido que desbordó sus propios límites (aunque luego salió mal) fue Blair. Cuesta mucho encontrar líderes con entidad europea, con capacidad para dirigirse al conjunto de los europeos. Que era un poco quizá lo de la fórmula Delors, Mitterrand, Kohl, González: no era uno solo, pero sí había un grupo que tenía capacidad de dirigirse y de movilizar. Y ahora no se ve por ningún lado el grupo y tampoco se ve la singularidad, que alguien destaque.⁷⁹⁷

⁷⁹⁶ *Ídem.*, p. 163.

⁷⁹⁷ *Ídem.*, p. 173.

Sin calificar ni intentar evaluar a los dirigentes actuales de las naciones europeas, sí nos da la impresión de que no están atendiendo con la seriedad y compromiso debidos el tema de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea. Quizá puede alegarse que el momento económico no es el más adecuado para hacer las inversiones requeridas pero, ante el despliegue de otros actores como Rusia, China o Brasil, se contempla un futuro mediano que no es muy promisorio para cumplir con el objetivo expresado en las principales declaraciones de colocar a la Unión Europea en un indiscutible sitio de primerísimo orden mundial. Como él mismo analiza:

Sí, estamos en un mundo nuevo donde la relación de fuerzas ha cambiado mucho más de lo que se esperaba. Los países emergentes han ocupado el escenario. Incluso el más occidental de todos, que es Brasil, es ante todo emergente, y como tal se comporta. Es interesante. Nuestras ideas y valores –la megatendencia globalizadora basada en la democracia y la economía de mercado– han acabado imponiéndose. Pero la consecuencia ha sido otro mundo donde los que han sabido utilizar estos procesos ocupan con fuerza una mayor parte del escenario en detrimento del poder y la influencia de los iniciadores del proceso. No es ‘el fin de la historia’, es el principio de ‘otra historia’, la de un mundo más occidentalizado con un centro de gravedad que se desplaza hacia el Pacífico desde el Atlántico.⁷⁹⁸

El balance de la gestión de SOLANA al frente de la PESC y la PESD es muy positivo, sobre todo porque contó con la posibilidad de apuntalar al Consejo y a la Presidencia y recibir de éstos el apoyo y la confianza. Sin embargo, es sabido que tuvo sus momentos de gran dificultad. Como ya se ha mencionado, quizá el más tenso se produjo cuando se debatía la posibilidad de intervenir en Iraq y los países europeos tenían posturas distintas:

Cuando los dos miembros europeos del Consejo de Seguridad de la ONU que tienen derecho de veto, que son Francia y el Reino Unido, toman posiciones distintas, la figura del Alto Representante pasa a ser inoperante. En ese momento... te dejan colgado. Yo lo he vivido sólo en ese caso, en las demás crisis que hemos tenido, internas y externas, los problemas siempre terminan encauzándose. Pero el límite total es

⁷⁹⁸ *Ídem.*, p. 215.

cuando los dos miembros europeos del Consejo de Seguridad están en posiciones contrarias. En estos quince años sólo se ha dado de forma tan dramática y tan clara con la guerra de Irak. Fue un golpe tremendo.⁷⁹⁹

Hay muchas lecciones que se pueden extraer de la experiencia de Javier SOLANA, algunas ya las mencionamos en la primera parte de este trabajo, otras las hace explícitas él mismo:

1. Los éxitos pueden velar por sí mismos. El (gobernante) y sus asesores tendrán que centrarse en los problemas y los fracasos. En muchos casos, entendemos la naturaleza del problema e incluso conocemos la solución. A veces, como en el caso de Oriente Próximo, la conocíamos desde hace años. La cuestión es cómo ponerla en práctica.

Sin duda, todos los países son distintos, como lo son las dificultades a las que se enfrentan. Pero la experiencia de los años -incluida la mía propia- facilita algunos ingredientes fundamentales para abordar los problemas internacionales. En primer lugar, la solución siempre es política. Las guerras civiles, los conflictos interestatales, los problemas energéticos, los vinculados al cambio climático o a la no proliferación nuclear, todos requieren acuerdos políticos que tomen en cuenta los intereses y el poder de las partes involucradas. El poder no se limita al ejército o a la influencia financiera; la legitimidad también es importante: a veces, el elemento más importante.

2. En segundo lugar, la política exterior es compleja. La intervención debe responder siempre a una estrategia política sin olvidar el hecho de que la política exterior es un compendio de las políticas interiores de los otros. Paradójicamente, la política interna se basa en las estrategias de los demás.

Un mediador extranjero sólo conseguirá tener éxito si tiene en cuenta la política interna de un país. No debemos olvidar que, sea cual sea la intervención – monetaria o por la fuerza– siempre se debe atender a una estrategia política.

3. En tercer lugar, los mediadores y la confianza son fundamentales. En una crisis, en la que las instituciones y el orden se desmoronan, la personalidad de los líderes es de vital importancia. En momentos difíciles, la gente vive rodeada de temores y confusión. Necesitan valor para arriesgar su futuro basándose en un acuerdo.

(...) Mi primer objetivo ha consistido en establecer un nivel mínimo de confianza de cooperación empresarial. Los avances diplomáticos sólo son posibles cuando

⁷⁹⁹ *Ídem.*, p. 92.

los negociadores están dispuestos a asumir riesgos, por la confianza que han desarrollado uno en otro.

La confianza ha de ser respaldada por aspectos tangibles: tropas que controlen un alto el fuego, formación de las fuerzas de seguridad, vigilancia en procesos electorales o en fronteras, garantías militares y ayuda al desarrollo.

3. En física, la observación modifica el comportamiento de las partículas. En lugar de generar incertidumbre, los observadores políticos deben restablecer la confianza.

4. En cuarto lugar, ningún país, ni siquiera EEUU, puede resolver conflictos sin la ayuda de otros estados.

(...) casi todos los problemas son de carácter regional y (debe considerarse la) importancia de la implicación de los países vecinos. No obstante, la diplomacia no sólo se limita a la movilización de estos y de los estados poderosos. Hemos de encontrar formas de aprovechar la experiencia y los recursos de las ONG y de las empresas y de movilizar a las personas en busca de objetivos comunes.

5. En quinto lugar, el mejor momento para abordar un problema es cuando surge, antes de que las posiciones se afiancen, e incluso antes de que nadie se haya percatado de que existe un problema. Pero, si este intento fracasa, hay que tener en cuenta que la situación perdurará en el tiempo. Aunque la actuación de la UE parezca pausada, a largo plazo tiene efectos positivos. Para avanzar, a veces es necesario esperar a que se produzcan nuevos acontecimientos o a que lleguen nuevas personalidades. (...) Pero incluso si no hubiera novedades, es necesario ser persistente y recurrir a la creatividad táctica.

En última instancia, el objetivo de la diplomacia es crear normas basadas en el consenso. Normas sobre participación política, demarcación de fronteras o traslados de equipo militar. Normas para aplacar la pasión de estados e individuos o para poner fin a los conflictos dentro de un estado o entre varios. Normas que nos ayuden a abordar los grandes asuntos de nuestra era: el cambio climático, los tratados de no proliferación y una economía sostenible y abierta a nivel global. El acopio de normas, procedimientos e instituciones parece una ardua tarea, pero en esto se basa la civilización global. Las normas garantizan la seguridad de los estados y la libertad de las personas.⁸⁰⁰

Entre las características que distinguen a SOLANA (además del hecho de ser trilingüe) y que le facilitaron el buen desempeño en las distintas responsabilidades en la vida pública se señala que se distinguía por ser “Prudente y reservado, a la

⁸⁰⁰ SOLANA, Javier, “Cinco lecciones de diplomacia global”, en *Expansión*, 20 de enero de 2009, en www.expansion.com/edicion_impresa/.../21-edicion_impresa.html Consultada el 22 de marzo de 2013.

vez que risueño y optimista, el ministro era un hombre de talante conciliador que abominaba de las peleas y que intentaba rodearse de un ambiente cordial, aunque los observadores podían achacarle fácilmente inconcreción o vaguedad a la hora de pronunciarse sobre un punto candente.”⁸⁰¹

Durante su paso por la OTAN, dada la envergadura de los temas, asuntos y problemas que la alianza tuvo que enfrentar, se reconoce que: “Para el éxito de tamaño cúmulo de empresas, se apuntó que la personalidad de Solana, un político jovial, amigo de las fórmulas de consenso y dotado para las relaciones públicas, resultaba idónea a la hora de superar diferencias entre los estados miembros y de remover las suspicacias y temores de algunos estados no miembros, aunque en última instancia las decisiones, puramente políticas, que exigiesen una actuación enérgica o conminatoria iban a recaer en los gobiernos.”⁸⁰²

Como resultado de la valoración que se ha hecho de la labor de Solana por parte de organismos, instituciones y gobiernos, sobre todo en relación con sus aportaciones al desarrollo de la política de España, a la consolidación de la Unión Europea en uno de los sectores más acuciantes en el momento histórico en que le correspondió colaborar como Alto Representante de la Política Exterior de Seguridad Común y la Política Exterior de Seguridad y Defensa; por su declarada vocación europeísta y de promoción de la pacificación en el mundo, se le han otorgado numerosos reconocimientos y distinciones como son, entre otras, las siguientes:

- La fundación Carlomagno de Aquisgrán, Alemania, le concedió el Premio Carlomagno 2007 por su promoción de la paz en el mundo y sus servicios a la unidad y el progreso de Europa.⁸⁰³
- El Ministerio de Defensa de España le otorgó el Premio Extraordinario de Defensa 2009 por su trabajo en pro de Europa y de su propio país.⁸⁰⁴
- En enero de 2010, el Rey Juan Carlos de España le impuso la Insigne Orden del Toisón de Oro, en reconocimiento a su labor en beneficio de Europa.⁸⁰⁵

⁸⁰¹ ORTIZ DE ZÁRATE, Roberto (Ed.). *Javier Solana Madariaga*, “Biografías Líderes Políticos”, *op. cit.*

⁸⁰² *Ídem.*

⁸⁰³ http://internacional.elpais.com/internacional/2006/12/09/actualidad/1165618803_850215.html, 9 de diciembre de 2006. Consultada el 03 de octubre de 2012.

⁸⁰⁴ <http://www.revistaprotocolo.es/premios-y-distinciones/premios-y-distinciones/612-javier-solana-premio-extraordinario-de-defensa-2009.html>, 26 de noviembre de 2009. Consultada el 03 de octubre de 2012.

- Al concluir su gestión como Alto Representante para la Política Exterior de la Unión Europea, Javier Solana se incorporó en diciembre de 2009 a la Esade como presidente del “Esade Center for Global Economy and Geopolitics”.⁸⁰⁶
- En diciembre de 2010, la London School of Economics le concedió el Doctorado Honoris Causa.⁸⁰⁷
- Las reflexiones sobre su participación en la política nacional y europea fue recogida en el libro *Reivindicación de la política. Veinte años de relaciones internacionales*, producto de una larga conversación con Lluís Bassets, editado en 2010,
- El 11 de febrero de 2011 se le concedió el “Premio Europeo Carlos V” correspondiente a 2010 y que convoca la Fundación Academia Europea de Yuste y que se otorga a personalidades que han destacado en la construcción de la UE.⁸⁰⁸
- Como resultado de su experiencia y reflexión sobre los problemas que afectan al mundo, publicó de manera conjunta con Daniel Innerarity el libro *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*, que fue presentado en julio de 2011.⁸⁰⁹

Hemos dicho que el Sr. SOLANA es la primera personalidad en ocupar este importante cargo, a lo cual debemos agregar que al ir avanzando la reorganización institucional de la Unión Europea, plasmadas en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y, más tarde, ante el fracaso de su aprobación, al negociarse el Tratado de Lisboa, la figura de Alto Representante/Secretario General se convertiría en un Ministro de Asuntos Exteriores, se consideró la posibilidad de que él mismo podría ocupar el cargo. Méritos no le faltaban

Hay que tener en cuenta que, como Alto Representante de la Unión Europea, yo he formado parte de todos los grupos de contacto imaginables fuera cual fuese la geometría. He estado en todas partes.

⁸⁰⁵ <http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/sociedad/rey-toison-javier-solana-y-garcia-concha> Página consultada el 03 de octubre de 2012.

⁸⁰⁶ <http://www.intereconomia.com/noticias-negocios/finanzas-personales/inversion/javier-solana-profesor-del-esade>, 15 de diciembre de 2009. Consultada el 03 de octubre de 2012.

⁸⁰⁷ <http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/politica/javier-solana-doctor-honoris-causa-london-school-economics> Página consultada el 03 de octubre de 2012.

⁸⁰⁸ <http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/sociedad/javier-solana-premio-europeo-carlos-v-academia-europea-yuste> Página consultada el 03 de octubre de 2012

⁸⁰⁹ <http://www.thinkingheads.com/news/javier-solana-el-mundo-cambia-creer-que-tenemos-razon-por-haberla-tenido-es-un-error> Consultada el 28 de octubre de 2012.

Realmente nos habíamos ganado el puesto. Si en aquellos años se hubiera ratificado la Constitución, todo habría sido aún mejor y más sencillo.⁸¹⁰

Conclusiones

Al adentrarnos en el tema de las negociaciones internacionales se nos abre un universo que, conforme avanzamos, va mostrando la amplitud y la complejidad de su campo.

De una parte, salta a la vista el por qué tantos autores han planteado la incógnita de si esta área de la realidad internacional es en sí misma una ciencia o un arte. Además de que tiene toda una complejidad de carácter técnico que requeriría un trabajo de exposición mucho más amplio del que podemos presentar aquí. Así pues, negociaciones internacionales tiene las tres investiduras: ciencia, arte y técnicas. El estudioso debe conocer sus características y su íntima interrelación; el académico debe transmitirles sus secretos a los futuros profesionales; y, el negociador debe poner en práctica su conjunción. De ahí que sostengamos que en el desarrollo de una negociación concreta es absolutamente necesaria la formación, el conocimiento del tema, el manejo de la situación (ciencia + técnica), pero todo ello debe ir acompañado de la sagacidad, de las aptitudes, de la habilidad y de la sensibilidad del negociador (arte).

La esencia de la negociación básicamente no cambia, como señalan muchos autores, forma parte de la vida del hombre desde los niveles cotidianos y

⁸¹⁰ SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets. Reivindicación de la política, *op. cit.*, p. 68.

elementales de la vida diaria del hombre en su relación con sus congéneres, hasta los más complejos o elevados en el seno de las organizaciones que construye como sociedad; desde que el hombre existe y decide darse una forma de organización político-social que lo diferencia de otros grupos humanos debe recurrir a algún tipo de diálogo o concertación para la consecución de determinados fines. De ahí que el conocimiento heredado por los hoy considerados como “clásicos” sigue teniendo valía, provocando reflexión y aportando ejemplos valiosos para, con base en las experiencias pasadas construir mejor las presentes.

Pero las formas de la negociación son absolutamente cambiantes, un negociador jamás debe engañarse con una situación que se parezca a otra conocida, los detalles, las circunstancias, las personalidades son distintas y eso hace que cada negociación sea original o única.

Con estas precisiones, nos hemos propuesto conocer las peculiaridades del “estilo europeo de negociar” en la primera década del siglo XXI, en la práctica de la Unión Europea y, específicamente, en la de su Política Exterior y de Seguridad Común y en su Política Exterior de Seguridad y Defensa, determinada por los principios y valores que se han construido en su más de medio siglo de antecedentes, por el conjunto de las políticas de sus instituciones que le dan marco a la PESC y a la PESD, por los intereses comunes y particulares de sus 27 miembros y que tiene que adecuarse a las condiciones que el contexto internacional le impone.

La conducción de la política exterior, que se diferencia de la acción exterior de la UE, recae en ese contexto histórico en la responsabilidad del Alto Representante/Secretario General, el señor Javier SOLANA. Eran él y su equipo de trabajo quienes debían interpretar el interés de la Unión a la que representaban. Básicamente, los asuntos que se atienden a través de la PESC y de la PESD son conflictos. El ámbito externo inmediato a la Unión, por lo menos en las dos recientes décadas, se ha caracterizado por la presencia y la persistencia del conflicto, con situaciones de crisis eventuales que requieren de la atención urgente y la reacción rápida. Para Europa ha sido un desafío el descubrir

que en determinadas situaciones sus instrumentos, sus recursos y sus capacidades han sido insuficientes para atenderlas adecuadamente. De ahí la preocupación por fortalecer esta área.

Las negociaciones al interior de la Unión Europea –desde la Presidencia alemana– han impreso un cambio de rumbo respecto a la construcción de la política exterior y la posibilidad de elevar la investidura del Alto Representante a la de Ministro de Relaciones Exteriores. La manera en que se decidió –bajo la Presidencia portuguesa– el carácter institucional no afectará al espíritu, los principios, la agenda y las estrategias de la negociación internacional de la Unión. Por el contrario, tendrá que reafirmarlos y fortalecerlos.

Lo que distingue hoy a la Unión Europea como actor relevante de las negociaciones internacionales, con capacidad de influencia en su rumbo, frente a otros actores que le sean equiparables es la vía de negociación por la que ha optado frente a la solución a los problemas por la fuerza que proponen otros.

Dentro de esa vía hay muchas posibilidades, el camino no es recto o lineal. A los esquemas históricos de solución pacífica de controversias por medio del arbitraje, la mediación o los buenos oficios se les han añadido otros como el diálogo político o la cooperación que están dando buenos resultados en la construcción de la paz y que pueden dar todavía mejores aportaciones.

La experiencia de la Unión Europea en el manejo de situaciones de conflicto y de crisis que se ha materializado en las importantes misiones que ha desplegado debe valorarse en su real dimensión. Es cierto que hasta la fecha la capacidad de intervención de la Unión Europea en beneficio de la solución de conflictos aún no se ha mundializado, su campo de acción sigue siendo limitado, aunque va creciendo. Esta situación contrasta con la capacidad de intervención militar de Estados Unidos que si puede desplegarse prácticamente en todo el mundo y con muchas acciones que puede desplegar al mismo tiempo, pero su opción no es representativa de lo que valoramos como negociaciones internacionales, es simplemente el uso de la fuerza.

Con el conocimiento de la ciencia de las negociaciones internacionales, las aportaciones teóricas que han brindado numerosos especialistas desde diferentes

perspectivas paradigmáticas de la disciplina de Relaciones Internacionales, su concreción en la política exterior de los actores estatales y de un actor *sui generis* como es la Unión Europea, buscamos adentrarnos en la complejidad del estado que guardan, en un contexto de globalización propio del siglo XXI, las negociaciones internacionales para comprender la incidencia de la UE en ellas y determinar si en realidad ella está haciendo innovaciones en un sentido más positivo, las cuales, de ser valoradas y avaladas por el resto de la sociedad permitan manejar adecuadamente las situaciones de conflicto que inevitablemente se suscitan en el mundo.

Desde que entraron en vigor la PESC y la PESD, se han planteado muchos análisis críticos respecto a los logros que ha alcanzado. Desde mi punto de vista, al impulsar la política exterior de la UE, como en prácticamente todas sus políticas, no se tomó suficientemente en consideración la heterogeneidad en los niveles de desarrollo económico, social, y político –militar y diplomático– de los países miembros de la UE, especialmente los de recién ingreso (cuando se incorporaron y aún ahora), lo que genera una situación típica de interdependencia compleja en el más completo sentido de cómo la plantearon KEOHANE y NYE, pero también provoca que el nivel de participación y el grado del apoyo que se puede brindar está marcado por el desequilibrio: la carga más fuerte recae sobre un número determinado de países que son los que poseen las capacidades militares y civiles más consistentes, al mismo tiempo de que son los que tienen la tecnología y los equipos más desarrollados.

La Estrategia Europea de Seguridad no se ha actualizado de tal manera que responda a la realidad de la Unión Europea de la segunda década del siglo XXI y menos aún con vistas a la que se presentará a plazo medio (idealmente para el año 2030). “A la espera de esa visión estratégica, la UE se ha ido dotando de distintos Instrumentos de influencia, algunos de influencia directa (*hard power*) y otros de indirecta (*soft power*), aunque unos instrumentos están más desarrollados que otros y, todos, necesitados de una mayor integración para sacar el máximo partido de su uso y de mecanismos para adaptarlos a los cambios en el contexto internacional. Junto a ese desequilibrio de instrumentos diplomáticos,

económicos, militares, humanitarios, entre otros, la UE presenta serias deficiencias para utilizarlos. Cuando se reivindica que la UE debe actuar con una sola voz se constata que la polifonía de actores reduce la capacidad de influencia de la UE como actor global, y cuando se reivindica la necesidad de una mayor coherencia se evidencia que los instrumentos siguen dispersos y produciendo resultados por debajo de su potencial. Dicho de otro modo, existe la convicción de que la UE no utiliza de modo eficaz sus recursos y que hay un desfase entre su potencial y sus resultados”⁸¹¹

Pero, sobre todo, debe destacarse que en el caso de la política exterior de la Unión Europea nos encontramos con una situación de carácter intergubernamental por lo que los avances y las decisiones que se logren dependen siempre de la voluntad de los Estados miembros, de tal manera que empleando una frase de SOLANA (expresada en otro contexto) se puede decir que en la UE “Tenemos lo que han querido los jefes de Estado y de gobierno.”⁸¹² La recuperación, entonces, del ritmo que estaban llevando la PESC y la PESD (ahora en la Política Común de Seguridad y Defensa, de acuerdo al Tratado de Lisboa) y la consolidación de **las innovaciones de la Unión Europea en el sistema de negociaciones internacionales** con vistas a su arraigo y mejor apreciación en el mundo están sujetas a la toma de conciencia de los Estados europeos de la enorme responsabilidad que tienen en un mundo en que prevalecen importantes amenazas a la paz. En este sentido, una última lección de SOLANA:

Estamos en un mundo de poder y de intereses; esto es la política. Sin duda, hay un componente que tiene que ver con la química, con los valores compartidos, con el entusiasmo que se puede generar en un momento determinado. Pero al final es el poder. Y hay que saber jugarlo bien, y saber que la política internacional es muy difícil. Ésa es la sensación que yo tengo. Todo es muy largo, juegas con el interés de

⁸¹¹ PALOMARES, Gustavo y ARTEAGA, Félix, “La dimensión exterior de la UE”, en GONZÁLEZ, Felipe y LÓPEZ GARRIDO, Diego. La Unión europea ante los grandes retos del siglo XXI, Fundación alternativas, Marcial Pons, Madrid, 2010 p. 173.

⁸¹² SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets. Reivindicación de la política, *op. cit.*, p. 174.

muchas personas y de muchos países. Simplificar las cosas o ignorar las dificultades no conduce a nada.⁸¹³

Ya muy avanzada esta investigación y, por lo tanto, asentada la convicción de que la Unión Europea ha hecho importantes aportaciones para consolidar la idea del necesario cambio en el sistema de negociaciones internacionales pero, sobre todo, de que es posible lograr la solución de problemas y conflictos que aquejan al mundo en un contexto de globalización e interdependencia, se dio a conocer, el 12 de octubre de 2012, la decisión del Comité Noruego para el Nobel de otorgar el correspondiente a la PAZ⁸¹⁴ a la Unión Europea en reconocimiento a su contribución al desarrollo de la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa. En el documento de anuncio, después de plantear de manera muy breve la historia sucedida desde el periodo de entre guerras hasta la actualidad, en la que la confrontación franco alemana que produjo tres guerras a lo largo de siete décadas (desde 1870 hasta 1939) transcurrió a una confiable cooperación que posibilitó una nueva Europa a la que se han ido integrando la gran mayoría de los países del continente y a pesar de que la actual Unión Europea está padeciendo grandes dificultades económicas y descontento social el Comité “desea enfocarse en lo que ve como el más importante resultado de la UE: el éxito en la lucha por la paz y la reconciliación y por la democracia y los derechos humanos. El papel estabilizador jugado por la UE ha ayudado a transformar a Europa de un continente de guerra a un continente de paz.”⁸¹⁵

⁸¹³ *Ídem.*, pp. 234-235.

⁸¹⁴ La Unión Europea recibió con el Premio Nobel de la Paz la cantidad de 930 000 euros (1,2 millones de dólares) que el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, el del Parlamento Europeo, Martin Schulz y el del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, decidieron unánimemente destinar –junto a dos millones del presupuesto de ayuda humanitaria de la UE–, a 23 000 niños que forman parte del “colectivo más vulnerable y más severamente golpeado por las guerras: los niños.” Entre ellos se incluye a desplazados de Colombia, la provincia oriental de la República Democrática del Congo, refugiados de Etiopía y menores de la zona de conflicto del norte de Pakistán, a través de UNICEF y ACNUR, así como la Agencia para la Cooperación Técnica y el Desarrollo, *Save the Children* y el Consejo de Refugiados Noruego. En “La UE destinará dinero del Premio Nobel a 23 000 niños refugiados”, en *Mundo*, Tiempo de Lectura, 18 de diciembre de 2012, en http://www.elcomercio.com/mundo/donación-Bruselas-UE-Premio_Nobel_de_la_Paz-ref Consultada el 14 de abril de 2013.

⁸¹⁵ The Norwegian Nobel Committee, “Announcement”, *Nobel Peace Prize*, Oslo, 12 de octubre de 2012, en http://nobelpeaceprize.org/en_GB/laureates/laureates-2012/announcement-2012/ Consultada el 14 de abril de 2013.

En general, en la ceremonia de entrega del Premio Nobel de la Paz 2012, los participantes abundaron en sus discursos en la misma línea: el reconocimiento se otorgó por el indudable logro alcanzado al consolidar la paz en Europa. Así, el Presidente del Comité Noruego para el Nobel, Thorbjorn Jagland, recordaba que había habido esfuerzos que resultaron infructuosos pero que sentaron precedentes importantes en las aspiraciones de conseguir la paz, mismos que fueron reconocidos en su momento: “En 1926, el Comité Noruego del Nobel otorgó el Premio de la Paz a los Ministros de Relaciones Exteriores de Francia y Alemania, Aristide Briand y Gustav Stresemann, y el año siguiente a Ferdinand Buisson y Ludwig Quidde, por todos sus esfuerzos en el avance de la reconciliación franco-alemana.” Eran los años de entre guerras y todavía tendría que sobrevenir la segunda guerra mundial para que, de entre las ruinas que dejó, surgiera el gran proyecto de cooperación que posibilitó la integración y, con ella, ya casi siete décadas de paz en las relaciones de las grandes potencias del continente. Los grandes momentos están plasmados en la historia: la presentación el 9 de mayo de 1950 por el Primer Ministro de Francia, Robert Schuman de los planes para creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero; la firma del Tratado de Roma el 25 de marzo de 1957 que crea la Comunidad Económica Europea, la integración de Gran Bretaña y Dinamarca en 1973; de Grecia en 1981, de España y Portugal en 1986. “El siguiente paso adelante vino cuando se produjo la caída del Muro de Berlín en el milagroso año de 1989. Se abrieron oportunidades para que los países neutrales Suecia, Finlandia y Austria se convirtieran en miembros.”⁸¹⁶ Sin embargo, “La historia ha enseñado que la libertad tiene un precio (y) la transición a la democracia parece haber sido larga y penosa y disparó la guerra y el conflicto.”⁸¹⁷ Entre esos momentos se incluye el de la reunificación alemana y más tarde el de los enfrentamientos en los Balcanes: “Cinco guerras se libraron en el espacio de unos pocos años. (...) Los Balcanes eran y son una región complicada. Persisten conflictos no resueltos. Basta

⁸¹⁶ JAGLAND; Thorbjorn (Chairman of the Norwegian Nobel Committee), “Presentation Speech” *The Nobel Peace Prize*, Oslo, 10 de diciembre de 2012, en http://nobelprize.org/en_GB/laureates/laureates-2012/presentation_2012/ Consultada el 14 de abril de 2013.

⁸¹⁷ *Idem*.

mencionar que el estatus de Kosovo aún no ha sido finalmente establecido. Bosnia-Herzegovina es un Estado que difícilmente funciona debido al veto que las tres poblaciones se han decidido a ejercer una contra la otra.”⁸¹⁸ Sin embargo, siguiendo la línea trazada por los grandes inspiradores del proyecto de construcción de un órgano que posibilitara la cooperación a través de la integración se logró avanzar en la posibilidad de afianzar la paz **en** el continente. Se comprobaba la validez de la frase de Jean Monnet en el sentido de que “nada puede alcanzarse sin la gente, pero nada se hace permanente sin instituciones”.⁸¹⁹ Además de que se confirma la idea de que la vía correcta es la de la concertación y las negociaciones cooperativas. El mismo Jean Monnet afirmaba: “Es mejor pelear alrededor de una mesa que en un campo de batalla”.⁸²⁰

En el mismo sentido discurrieron los presidentes de la Comisión y del Consejo en sus participaciones, aunque no deja de extrañar que no se haya hecho alusión al papel jugado en el ámbito más amplio del mundo que fue incomprensiblemente hecho a un lado. Entre los argumentos que podrían haber fundamentado mejor la decisión, de manera adicional al recalco de la consecución de la paz y la promoción de la democracia en el continente se han señalado antes otros, por ejemplo :

- Hoy en día, los países miembros de la UE son el mayor contribuyente a las misiones de paz de la ONU (periodo 2010-2012). 5 de los diez primeros países del ranking son países UE (Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y España).
- Las instituciones de la Unión Europea fueron, por sí solas, el segundo mayor contribuyente de ayuda humanitaria en el mundo en 2010. Si se añade los países miembros, la cifra asciende sobre a más del 50% a nivel mundial.
- La Unión Europea es una de las grandes abanderadas del multilateralismo a nivel internacional. Pese a deshonrosas y sangrientas excepciones entre sus estados miembros, acorde a la política exterior de los Estados Miembros más beligerantes (Francia y Reino Unido), la Unión como institución ha apoyado siempre la resolución de conflictos a través de mecanismos multilaterales, y ha condenado los casos en que no se resuelven de dicha manera.

⁸¹⁸ *Idem.*

⁸¹⁹ JAGLAND, Thorbjorn (Chairman of the Norwegian Nobel Committee), “Presentation Speech”, *op. cit.*

⁸²⁰ Citado en VAN ROMPUY, Herman. Discurso de Recepción del Premio Nobel, Oslo, 10 de diciembre de 2012, en http://nobelpeaceprize.org/en_GB/laureates-2012/EU-2012/ Consultada el 14 de abril de 2013.

- La Unión Europea es un referente mundial en temas de desarrollo, no solo siendo el principal donante, sino siendo también un referente en nuevos enfoques. Cabe mencionar el DRR (reducción de riesgo de desastres), un enfoque de la ayuda humanitaria y la política del desarrollo encaminada a reducir el riesgo de desastres fundamentalmente naturales, pero también humanos. Así mismo, ha sido un referente en otra política bajo las mismas siglas (desarme, desmovilización y reintegración), también encaminada a la resolución de conflictos. Con una gran cantidad de fondos para programas novedosos en este sentido, la Unión Europea lleva años siendo la punta de lanza en la prevención de conflictos.⁸²¹

Algunos de esos logros se obtuvieron a través de la acción exterior que tiene un gran peso dentro de la Unión Europea, pero no me cabe duda que también a través de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y de la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) se demostró que el manejo y la gestión de crisis, así como la construcción y el mantenimiento de la paz se pueden manejar evitando las acciones belicistas que pueden ser la primera opción de algunos dirigentes del mundo.

⁸²¹ MATEOS, Miguel, “Y con la crisis, llegó el Nobel”, Passim. Ideas y análisis internacional, Bruselas, en <http://www.passimblog.com/y-con-la-tesis-llego-el-nobel> Consultada el 14 de abril de 2013.

Anexo

Cuadro comparativo de los principales acontecimientos del contexto internacional y de la Unión Europea 1999-2009	
Principales acontecimientos del contexto internacional 1999-2009 ⁸²²	Principales acontecimientos del contexto de la Unión Europea 1999-2009 ⁸²³
<p>31 de diciembre de 1998. El Presidente Yeltsin dimite y Vladimir Putin asume el cargo de manera interina.</p> <p>1 de enero de 1999. Entrada en circulación del euro como moneda en una zona delimitada de la Unión Europea.</p> <p>15 de enero de 1999. Masacre de Racak. Fuerzas serbias asesinan a 45 albanokosovares.</p>	<p>15 y 16 de abril de 1999. Cumbre Ministerial Euro Mediterránea de Stuttgart.</p> <p>Octubre de 1999. Consejo de Tampere</p> <p>17 de octubre de 1999. Javier Solana asume el cargo de secretario del Consejo de la Unión Europea.</p> <p>18 de octubre de 1999. Javier Solana es nombrado Alto Representante del</p>

⁸²² Elaborado con datos de <http://es.scribd.com/doc/94208921/Conflictos-Belicos-de-Las-Dos-Ultimas-Decadas-Presentacion> ; Principales atentados en África desde 1998, *Qué*, 26 de agosto de 2011, http://www.que.es/ultimas-noticias/internacionales/201108262135-principales-atentados-africa-desde-1998-rc.html?anker_2 Consultada el 26 de enero de 2013; “Atentados de Al Qaeda”, en *Los Gráficos*, *El Mundo*, en http://www.elmundo.es/documentos/2005/07/internacional/atentados_londres/graficos/alqaeda.html Consultada el 26 de enero de 2013.

SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets, *op. cit.*, pp. 251-266.

“Los atentados más graves en Egipto”, en ABC.es <http://www.abc.es/20090222/internacional-internacional/atentados-graves-egipto-200902222047.html>

“Un muerto y 21 heridos en ataque terrorista en Egipto”, en Informador.com.mx, en <http://www.informador.com.mx/internacional/2009/81180/6/un-muerto-y-21-heridos-en-ataque-terrorista-en-egipto.htm>

⁸²³ http://europa.eu/about-eu/eu-history/2000-2009/2000/index_es.htm Consultada el 2 de octubre de 2012; “Cronología de las relaciones UE-EEUU”, *El Confidencial*, España, 05 de abril de 2009, en http://www.elconfidencial.com/cache/2009/04/05/47_cronologia_relaciones_ueeeuu.html Consultada el 8 de enero de 2013.

<p>6 de febrero a 18 de marzo de 1999. Conferencia de Rambouillet.</p> <p>24 de marzo a 11 de junio de 1999. Bombardeos de la OTAN sobre Serbia, en la República Federal de Yugoslavia.</p> <p>24 de marzo a 10 de junio de 1999. Bombardeo de la OTAN en territorio yugoslavo.</p> <p>23 a 25 de abril de 1999. Conmemoración del 50 Aniversario de la creación de la OTAN. Cumbre de Washington. Se aprobó el llamado nuevo concepto estratégico que reflejaba los cambios producidos tras el final de la guerra fría.</p> <p>7 de mayo de 1999. Bombardeo accidental de la embajada china en Belgrado.</p> <p>23 de julio de 1999. A la muerte del Rey Hassan II, asciende al trono de Marruecos su hijo Mohamed VI.</p> <p>6 de octubre de 1999. Javier Solana deja el cargo de secretario general de la OTAN.</p> <p>Guerra Civil en Chad (1998 - 2002)</p> <p>Guerra de Kosovo (1998 - 1999)</p> <p>Guerra de Eritrea y Etiopía (1998 - 2000)</p> <p>Segunda Guerra del Congo (1998 - 2003)</p> <p>Guerra Civil de Guinea Bissau (1998 - 1999)</p> <p>Guerra de Kargil (1999)</p> <p>Hugo Chávez es electo Presidente de</p>	<p>Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).</p> <p>Diciembre de 1999. Consejo de Helsinki.</p>
--	--

<p>Venezuela, en 1999.</p> <p>Guerra Civil de Liberia (1999 - 2003)</p> <p>Segunda Guerra de Chechenia (1999 - 2009)</p>	
<p>Marzo de 2000. El dictador Augusto Pinochet es extraditado por Gran Bretaña y devuelto a Chile.</p> <p>26 de marzo de 2000. Vladimir Putin gana las elecciones presidenciales en Rusia.</p> <p>26 de abril de 2000. José María Aznar es investido como Presidente de Gobierno español en la VII Legislatura.</p> <p>5 de mayo de 2000, el gobierno israelí aprueba la retirada de sus tropas de la frontera de Líbano y el 24 de mayo, se completa la evacuación de las tropas israelíes de la zona, tras 18 años de ocupación.</p> <p>26 de junio de 2000. Se anuncia el desciframiento de los tres mil millones de pares de bases encadenadas a lo largo de los 23 cromosomas que componen el ADN.</p> <p>26 y 27 de junio de 2000. Reunión ministerial "Hacia una comunidad de democracias", en Polonia. 106 países firman la "Declaración de Varsovia".</p> <p>11 a 25 de julio de 2000. Cumbre en Campo David II a la que asisten Ehud Barak y Yasser Arafat.</p> <p>12 de agosto de 2000. Se produce la tragedia del submarino nuclear ruso <i>K-141 Kursk</i> en la que murieron sus 118 tripulantes.</p>	<p>19- 20 de junio de 2000. Reunión del Consejo Europeo en Santa María da Feira, Portugal. Se adoptan las Orientaciones Generales de Política Económica de los Estados miembros y la Comunidad para el año 2000 y una Estrategia Común para la Región Mediterránea. Se aprueba la entrada de Grecia en el euro. Se apoya un Plan de Acción sobre la Dimensión Septentrional en materia de política exterior y transfronteriza de la Unión Europea para el periodo 2000-2003 y se aprueba el Plan de acción de la UE en materia de lucha contra la droga.</p> <p>23 de junio. Firma en Cotonou, Benin, entre la Comunidad y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) del Convenio que sustituye a los Convenios de Lomé.</p> <p>21-23 de julio de 2000. Cumbre G8 en Okinawa, Japón. Los participantes tratan de la economía mundial, la tecnología de la información y la comunicación, el desarrollo, la deuda, la salud, la educación, el comercio, la diversidad cultural, la delincuencia y las drogas, el envejecimiento, la biotecnología y la seguridad de los alimentos, el genoma humano, el medio ambiente, la seguridad nuclear, la prevención de conflictos, el desarme, el control de armamentos y la no proliferación y el terrorismo.</p> <p>8 de septiembre de 2000. La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas se</p>

<p>28 de septiembre de 2000. Se produce la polémica visita de Ariel Sharon a la Explanada de las Mezquitas Monte del Templo en la denominación de los judíos) ubicada en la ciudad vieja de Jerusalén.</p>	<p>celebra en Nueva York, EE.UU. El Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, se reúne con el primer ministro Ehud Barak, de Israel, el Presidente Seyed Mohammad Khatami, de Irán y el Presidente chileno, Ricardo Lagos.</p>
<p>29 de septiembre de 2000. Empieza la Segunda Intifada que durará hasta 2005.</p>	<p>15 de septiembre de 2000. Se celebra en París, Francia, una cumbre UE-Ucrania. Las discusiones giran alrededor de la situación actual en Ucrania y en la Unión Europea, la situación en cuanto a la aplicación del Acuerdo de Asociación y Cooperación (PCA), la cooperación en los ámbitos de la justicia y asuntos de interior y los diversos aspectos del Memorándum de acuerdo referente al cierre de Chernóbil.</p>
<p>12 de octubre de 2000. El acorazado Cole registra una explosión, supuestamente por un atentado provocado por terroristas suicidas en el puerto de Adén, Yemen, en el que murieron 17 soldados estadounidenses.</p>	<p>19 de septiembre de 2000. Se celebran en Bruselas la séptima reunión del Consejo de Asociación entre la Unión Europea y Hungría y la sexta reunión del Consejo de Asociación entre la Unión Europea y la República Checa.</p>
<p>17 de octubre de 2000. Cumbre de Sharm el-Sheij organizada por el presidente de Estados Unidos Bill Clinton. Surge el encargo del informe de la Comisión Mitchell sobre las causas de la Segunda Intifada.</p>	<p>25 de octubre. Se celebra una Cumbre de la UE - Rusia en París, Francia, con el fin de ampliar todos los campos de cooperación entre ellos.</p>
<p>21 de diciembre de 2000. Bill Clinton, presenta a los negociadores palestinos e israelíes, reunidos en Washington, las líneas generales de un posible acuerdo de punto final. Sin embargo, la ronda de conversaciones es anulada in extremis el 28 de diciembre. Por lo que el 13 de enero, Clinton reconoce la imposibilidad de que él apadrine el acuerdo y cede el testigo a su sucesor, George W. Bush, para seguir negociando el plan.</p>	<p>15 y 16 de noviembre de 2000. Cumbre Ministerial Euro Mediterránea de Marsella.</p>
	<p>17 noviembre 2000. La CE acude a la OMC por las subvenciones de la ley estadounidense de Corporaciones de ventas en el extranjero (FSC).</p> <p>23-24 de noviembre de 2000. Celebración de la Cumbre UE - Balcanes en Zagreb, Croacia.</p> <p>27 de noviembre de 2000. En el</p>

	<p>Consejo Europeo se acuerda el programa MEDA (Reglamento 8CE) nº 2698/2000.</p> <p>7 de diciembre de 2000. Al margen del Consejo Europeo de Niza, los Presidentes del Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y la Comisión proclaman solemnemente la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.</p> <p>7-9 de diciembre de 2000. Se celebra en Niza, Francia, un Consejo Europeo. El Consejo confirma que desea que la carta de derechos fundamentales, proclamada conjuntamente por el Consejo de la UE, el Parlamento Europeo y la Comisión, sea difundida lo más ampliamente posible entre los ciudadanos de la Unión. Acoge con satisfacción la intensificación de las negociaciones de adhesión con los países candidatos y aprecia los esfuerzos hechos por tales países para cumplir con las condiciones de adopción, puesta en práctica y aplicación real del acervo; acoge con satisfacción los progresos hechos en la ejecución de la estrategia de preadhesión de Turquía. El Consejo también delibera sobre la seguridad europea y la política de defensa, aprueba el orden del día social europeo, trata de la innovación y el conocimiento en Europa, la coordinación de políticas económicas, la salud y seguridad del consumidor, la seguridad marítima, el medio ambiente, los servicios de interés general, la garantía de suministros de ciertos productos, la libertad, la seguridad y la justicia, la cultura, las regiones exteriores y las relaciones exteriores. La Conferencia Intergubernamental finaliza con un acuerdo político sobre el Tratado de Niza.</p>
--	---

<p>20 de enero de 2001. Inicia el gobierno de George W. Bush con Dick Cheney en la Vicepresidencia.</p> <p>20 de enero de 2001. Madeleine Albright concluye su trabajo como Secretaria de Estado de Estados Unidos y es sustituida por Colin Powell.</p> <p>21 a 27 de enero de 2001. Cumbre de Taba entre Estados Unidos, Israel y la Autoridad Palestina para alcanzar un acuerdo de paz en torno al conflicto palestino-israelí.</p> <p>25 a 30 de enero de 2001. Se realiza en Porto Alegre, Brasil, el primero Foro Social Mundial.</p> <p>6 de febrero de 2001. Ariel Sharon, líder del derechista partido Likud, gana las elecciones a Primer Ministro en Israel lo que añade aún mayor incertidumbre sobre la continuación de las negociaciones para lograr un acuerdo de paz.</p> <p>20 de abril de 2001. Conflicto fronterizo en los estados limítrofes de Meghalaya entre India y Bangladesh. Nueva Delhi atribuye el incidente fue a grupos religiosos fundamentalistas contrarios a la primera ministra bengalí Sheikh Hasina, en vísperas de las elecciones nacionales en el país vecino.</p> <p>30 de abril de 2001. Presentación del informe de la Comisión Mitchell sobre la Segunda Intifada. Es conocido como Informe Final del Comité Investigativo de Sharm el-Sheij. Fue presidido por George J. Mitchell, ex senador de Estados Unidos y elaborado por Suleyman Demirel, Thorbjorn Jagland, Warren B. Rudman, Javier Solana</p>	<p>26 de febrero de 2001. Tras el Consejo Europeo de diciembre de 2000, celebrado en Niza, Francia, se firma un nuevo Tratado (Tratado de Niza), que modifica el Tratado sobre la Unión Europea y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Entró en vigor el 1 de febrero de 2003.</p> <p>17 de mayo de 2001. Se celebra en Moscú, una Cumbre entre la UE y Rusia.</p> <p>7 de junio de 2001. En el referéndum celebrado en Irlanda, el electorado vota en contra del Tratado de Niza.</p> <p>14 de junio de 2001. Se celebra en Göteborg, Suecia, la Cumbre entre la UE y los Estados Unidos.</p> <p>15-16 de junio de 2001. El Consejo Europeo celebrado en Gotemburgo, Suecia, establece el marco para la conclusión de las negociaciones de ampliación, adopta una estrategia de desarrollo sostenible y aprueba las Orientaciones Generales de Política Económica, así como los grandes principios que garantizarán la viabilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones. También aprueba un programa de la UE para la prevención de los conflictos violentos y consigue determinados avances en lo que se refiere a la dimensión septentrional de la Unión.</p> <p>24 julio de 2001. La UE denuncia a Estados Unidos ante la OMC por la "enmienda Byrd" (ley antidumping).</p> <p>25 de junio de 2001. Se firma con Egipto un Acuerdo de asociación euromediterránea.</p>
--	--

<p>como Alto Representante de la Unión Europea.</p> <p>9 de julio de 2001. El juez Juan Guzmán de Chile suspende las acciones en contra del dictador Augusto Pinochet bajo el alegato de encontrarlo en condiciones débiles de salud mental.</p> <p>16 y 17 de julio de 2001. El primer ministro indio, Atal Bihari Vajpayee, y el presidente paquistaní, Pervez Musharraf, se reúnen en Agra para dialogar sobre el conflicto en Cachemira, sin lograr acuerdo alguno.</p> <p>13 de agosto de 2001. Acuerdo de paz de Orhid entre las autoridades de Macedonia y los rebeldes albaneses del NLA (Ejército de Liberación Nacional albanés)</p> <p>22 de agosto de 2001. Se lanza la Operación <i>Essential Harvest</i> (Cosecha Esencial), aunque efectivamente empezó el día 27, con tres mil quinientos efectivos de la OTAN para desarmar a los miembros del NLA (Albanian National Liberation, por sus siglas en inglés) en la Ex República de Macedonia. Con el resultado de que inmediatamente esta organización fue disuelta.</p> <p>11 de septiembre de 2001. Atentados en Nueva York y Washington.</p> <p>7 de octubre de 2001. Inicia la operación militar estadounidense-británica en Afganistán, en la denominada "Operación Libertad Duradera".</p> <p>9 a 14 de noviembre de 2001. Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, en la cual, ante el fracaso de la Ronda Uruguay, da inicio a la Ronda de Doha</p>	<p>20-22 de julio de 2001. La Cumbre del G7/G8 se celebra en Génova, Italia. Los temas abordados por los participantes son la salud, el comercio internacional, la lucha contra la pobreza, el desarrollo, la deuda, el medio ambiente, la seguridad internacional, los Balcanes y Oriente Próximo.</p> <p>21 de septiembre de 2001. Se reúne en Bruselas, Bélgica, el Consejo Europeo extraordinario con el fin de analizar la situación internacional tras los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, Estados Unidos y de dar los impulsos necesarios a las acciones de la Unión Europea.</p> <p>3 de octubre de 2001. Se celebra una Cumbre entre la UE y Rusia en Bruselas, Bélgica.</p> <p>19 de octubre de 2001. Reunión informal de Jefes de Estado o de Gobierno en Gante, Bélgica, en la que se resalta el pleno apoyo a la lucha contra el terrorismo en el marco definido por las Naciones Unidas y se reitera la solidaridad con los Estados Unidos.</p> <p>14-15 de diciembre de 2001. El Consejo Europeo en Laeken, Bélgica, adopta una declaración sobre el futuro de la Unión Europea que prepara el camino para la gran reforma y convoca una Convención para preparar la próxima Conferencia Intergubernamental. También toma decisiones con el fin de reforzar el papel de Europa en el mundo, especialmente en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y, para concluir, a finales de 2002, las negociaciones con los países</p>
--	---

<p>(que lleva ese nombre por haberse celebrado en Qatar)</p> <p>25 de noviembre de 2001. Reunión de 22 países en Oslo, Noruega, para buscar vías políticas y financieras de apoyo a la paz en Sri Lanka.</p>	<p>candidatos que estén preparados para la adhesión, de modo que puedan participar en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004. Asimismo, adopta una declaración de operatividad de la Política Europea común de Seguridad y Defensa y otra sobre la situación en Oriente Medio.</p>
<p>1 de enero de 2002. Es electo el peronista Eduardo Duhalde como Presidente de Argentina.</p> <p>31 de enero a 5 de febrero de 2002. Se realiza en Porto Alegre, Brasil, el segundo Foro Social Mundial.</p> <p>10 de abril de 2002. Declaración de Madrid exhortando a israelíes y palestinos a lograr una paz negociada y respetar los derechos humanos. después de la reunión entre el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, el ministro de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, Igor Ivanov, el secretario de Estado de los Estados Unidos, Colin Powell, el ministro de Asuntos Exteriores de España, Josep Piqué, y el alto representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana.</p> <p>14 de marzo de 2002. Acuerdo de principios de las relaciones entre Serbia y Montenegro dentro de la unión del Estado.</p> <p>16 de marzo de 2002. Cumbre de Las Azores con la presencia de los mandatarios George W. Bush, Tony Blair, José María Aznar y Durão Barroso, quien fungió como anfitrión en territorio portugués.</p> <p>17 de marzo de 2002. Ataque con</p>	<p>1 de enero de 2002. Entran en circulación las monedas y billetes en euros. Su impresión, acuñación y distribución exigen una operación logística de gran amplitud. Se ponen en circulación más de 80 000 millones de monedas. Los billetes son idénticos en todos los países. Las monedas tienen una cara común en la que se indica su valor y otra con un emblema nacional. Todas circulan libremente: pagar el billete de metro en Madrid con un euro finlandés (o de cualquier otro país) se convierte en un hecho cotidiano.</p> <p>28 de febrero de 2002. El euro se convierte en la única moneda oficial de los doce Estados Miembros participantes, una vez que el período de doble circulación ha finalizado. La sesión inaugural de la Convención para el Futuro de Europa se celebra en Bruselas.</p> <p>15-16 de marzo de 2002. El Consejo Europeo celebrado en Barcelona, España, se centra en los asuntos económicos, sociales y medioambientales y concede prioridad a la interconexión de las economías europeas en los ámbitos de los mercados financieros y de las redes de energía, transporte y comunicaciones. Expresa su deseo de acelerar el proceso legislativo de apertura para conseguir estos objetivos. Refuerza las políticas relativas al pleno empleo y al</p>

<p>granadas contra un centro protestante en Pakistán, con un resultado de 5 muertos y 46 heridos.</p> <p>Marzo de 2002. 14ª sesión ordinaria del Consejo de Estados Árabes, en Beirut, en la que se da a conocer la "Iniciativa de Paz árabe".</p> <p>29 de marzo de 2002. Inicio de la Operación Escudo Defensivo, que pone cerco a la Mukata de Ramallah y que conduce al aislamiento de Yasir Arafat hasta el 1 de mayo de 2002.</p> <p>3 de abril de 2002. El Ejército israelí invadió las ciudades palestinas de Jenin y Salfit. Al mismo tiempo, continúan las operaciones en Ramala, Belén, Tulkarem y Kalkilya. A raíz de la expansión de las operaciones, creció la presión diplomática sobre el primer ministro israelí, Ariel Sharon, para que ponga fin a la escalada del conflicto.</p> <p>11 abril 2002. Veintiún muertos (14 de ellos alemanes y 2 franceses) en un atentado suicida contra la sinagoga de Yebra, Túnez.</p> <p>22 de abril de 2002. El subsecretario de Estado de Estados Unidos, William Burns, visita a Yasser Arafat en la Mukata, en Ramallah, en donde se encuentra aislado por Israel.</p> <p>5 de mayo de 2002. En la segunda vuelta de las elecciones en Francia, Jacques Chirac es reelegido como Presidente de Francia, cargo que es acompañado con el nombramiento de Copríncipe de Andorra.</p> <p>8 de mayo de 2002. Atentado suicida en Pakistán contra empleados de la dirección de Construcciones Navales (DCN), en el que resultaron 12 personas muertas.</p>	<p>desarrollo de una economía competitiva basada en el conocimiento. También hace referencia a la asociación euromediterránea, a las relaciones con los Estados Unidos y con determinados países de los Balcanes occidentales, así como a la situación en Zimbabue. Asimismo, aprueba una declaración relativa a la agravación del conflicto palestino-israelí.</p> <p>7 marzo de 2002.- La UE acude a la OMC ante los aranceles estadounidenses a la importación de acero.</p> <p>22 y 23 de abril de 2002. Cumbre Ministerial Euro Mediterránea de Valencia.</p> <p>22 de abril de 2002. La UE y Argelia firman un Convenio de Asociación en Valencia, España.</p> <p>23 abril 2002. Las partes mantienen sus divergencias sobre el Protocolo de Kioto en la primera reunión del Grupo de Alto Nivel de Medio Ambiente.</p> <p>31 de mayo de 2002. La UE y Argelia firman un Convenio de Asociación en Valencia, España.</p> <p>17 de junio de 2002. La UE y el Líbano firman un Acuerdo de Asociación en Luxemburgo.</p> <p>21-22 de junio de 2002. Se celebra un Consejo Europeo en Sevilla, España.</p> <p>19 de octubre. El pueblo irlandés vota a favor del Tratado de Niza en un segundo referéndum.</p> <p>30 septiembre 2002. La UE accede, con condiciones, a la demanda de inmunidad de EEUU ante la Corte Penal Internacional (CPI).</p>
--	---

<p>12-15 de mayo de 2002. Reunión Ministerial de la OTAN en Reikiavik, Islandia.</p> <p>28 de mayo de 2002. Reunión de los líderes de los 19 miembros de la OTAN más Rusia en Roma. En la Declaración se establecen nuevas relaciones con Rusia. Se crea el Consejo OTAN-Rusia, que sustituye el Consejo Permanente Conjunto OTAN-Rusia.</p> <p>23 de junio de 2002. El gobierno israelí aprueba la construcción del muro de Cisjordania.</p> <p>1 de julio de 2002. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional entró en vigor luego de recibir las 60 ratificaciones necesarias, décadas antes de lo previsto</p> <p>22 de julio de 2002. Se inicia el conflicto por la isla Perejil (española) por el desembarco de gendarmes marroquíes.</p> <p>26 de agosto a 4 de septiembre de 2002. Se desarrolla en Johannesburgo la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.</p> <p>18 de septiembre de 2002. Segundo cerco por el ejército israelí a la Mukata. Se levantó el 29 de septiembre de 2002.</p> <p>6 de octubre de 2002. Una lancha bomba se estrella contra el petrolero francés Limburg provocando la muerte de una persona, en Yemen.</p> <p>12 de octubre de 2002. Atentado en una zona turística de Bali, Indonesia, en el cual resultado muertas 202 personas, entre ellas 164 extranjeros.</p>	<p>24-25 de octubre de 2002. Se celebra un Consejo Europeo en Bruselas, Bélgica.</p>
--	--

<p>23 de octubre de 2002. Se produce la crisis de los rehenes del Teatro Dubrovka en Moscú por parte de terroristas islámicos chechenos. El 26 del mismo mes se produjo el asalto para liberar el recinto. Entre los muertos se contaron 39 terroristas y 129 rehenes.</p> <p>20-21 de noviembre de 2002. Se realiza en Praga la 16ª. Cumbre de la OTAN a nivel de jefes de Estado y de gobierno.</p> <p>25 de noviembre de 2002. Reunión de 22 países en Oslo, Noruega, para promover el apoyo político y financiero para impulsar el proceso de paz en Sri Lanka.</p> <p>28 de noviembre de 2002. Atentado con un coche bomba en el hotel Paradise, de propiedad israelí, en Mombasa, Kenia. En el cual podrían haber resultado muertas 15 personas, de las cuales 3 eran los autores, un número igual eran israelíes y 11 eran kenianos.</p> <p>12 de diciembre de 2002. Cumbre de la OTAN en Bruselas, en la cual se formaliza el acuerdo Berlín Plus.</p> <p>Guerra Civil de Costa de Marfil (2002 - 2007)</p> <p>Insurgencia en Magreb (2002 - presente)</p> <p>8 a 15 de noviembre de 2002. XVI Congreso del Partido Comunista Chino, en el que participan 2,108 delegados.</p> <p>15 de noviembre de 2002. Hu Jintao asume el cargo de Presidente y Wen Jiabao como Primer Ministro de la República Popular China.</p> <p>Diciembre de 2002. El Premio Nobel de</p>	
---	--

la Paz se le otorga a James E. Carter, en Oslo.	
<p>31 de enero de 2003. Explosión de una bomba al paso de un autobús por un puente, con saldo de 16 muertos y más de 300 heridos, en Kandahar, Afganistán.</p> <p>5 de febrero de 2003. Intervención del secretario de Estado norteamericano Colin Powell ante el plenario del Consejo de Seguridad de la ONU a favor de la invasión a Irak y sosteniendo que dicho país tenía en su poder armas de destrucción masiva.</p> <p>7 de febrero de 2003. Conferencia Anual Internacional de Munich sobre Política de Seguridad.</p> <p>15 de marzo de 2003. Concluye la Presidencia de Jiang Zemin en la República Popular China y Hu Jintao asume ese cargo.</p> <p>16 de marzo de 2003. Cumbre de las Azores.</p> <p>20 de marzo de 2003. Empieza la invasión a Irak que se prolonga al 1 de mayo del mismo año, dando paso a la ocupación que dura hasta 2010.</p> <p>30 de abril de 2003. El gobierno de Estados Unidos anuncia oficialmente una "Hoja de Ruta para una solución permanente de dos Estados en el conflicto israelí – palestino.</p> <p>12 de mayo de 2003. Varias explosiones en tres urbanizaciones habitadas por occidentales se produjeron en Arabia Saudí por parte de Al Qaeda, provocando la muerte de 35 personas, 4 de ellas estadounidenses.</p> <p>16 mayo 2003. 45 muertos (cinco</p>	<p>1 de enero de 2003. Grecia asume la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. La Unión Europea celebra el 10º aniversario del Mercado Único.</p> <p>1 de enero de 2003. Inicia la Misión de Policía de la UE (MPUE) en Bosnia y Herzegovina, con base en Sarajevo.</p> <p>15 de enero de 2003. Se inaugura la primera Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina.</p> <p>1 de febrero de 2003. Entra en vigor el Tratado de Niza.</p> <p>17 de febrero de 2003. Se celebra un Consejo Europeo extraordinario en Bruselas, Bélgica.</p> <p>14 de marzo de 2003. Firma de un Pacto de Seguridad entre la UE y la OTAN en Atenas, Grecia.</p> <p>31 de marzo de 2003. En el marco de su <u>Política Exterior y de Seguridad Común</u>, la UE lleva a cabo misiones de mantenimiento de la paz en los Balcanes: en primer lugar en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (EUFOR) y luego en Bosnia y Herzegovina. En los dos casos, las fuerzas de la UE sustituyen a las tropas de la OTAN. A nivel interior, la UE acepta crear de aquí a 2010 un <u>espacio de libertad, seguridad y justicia</u> para todos sus ciudadanos.</p> <p>4 de mayo de 2003. Javier Solana recibe el encargo de elaborar 'una doctrina de seguridad europea'.</p> <p>5 de junio de 2003. Inicia la gestión militar de</p>

<p>españoles) en Casablanca (Marruecos) en atentados suicidas en el hotel Farah, la Casa de España, un restaurante italiano colindante con el consulado belga, la Alianza Israelí y un antiguo cementerio judío. Fue obra del GICM, vinculado a Al-Qaeda.</p> <p>23 de mayo de 2003. Ataques contra cuarteles del Ejército de Mali en Kidal y Ménaka (norte), reivindicados por la Alianza Democrática para el Cambio (ADC), una formación de los rebeldes tuareg.</p> <p>19 de agosto de 2003. Ataque a la sede de la ONU en Bagdad, en el que resultaron muertas 22 personas, entre ellas el diplomático brasileño Sergio Vieira de Mello.</p> <p>8 de noviembre de 2003. Un atentado suicida con coche bomba en una zona residencial en Riad, Arabia Saudita, provoca 17 muertos y 65 heridos.</p> <p>15 y 16 de noviembre de 2003. En Estambul, Turquía, explotan varias bombas en contra de sinagogas, el General Británico y las oficinas del banco HSBC, con saldo de 50 muertos y 450 heridos.</p> <p>19 de noviembre de 2003. El CSONU, en su resolución 1515, reconoce la hoya de ruta que fija las condiciones para "una solución global y definitiva del conflicto israelo-palestino para el 2005"</p> <p>Conflicto de Darfur (2003)</p> <p>Revoluciones de colores entre 2003 y 2005: Revolución Rosa en Georgia (2003, derrocó a Edvard Schevardnadze); Revolución Naranja en Ucrania (2004, elección de Viktor Yushchenko); Revolución de los Tulipanes en Kirguistán (2005, sale del gobierno Askar Akayev)</p>	<p>la Unión europea DRC/ARTEMIS, en la República Democrática del Congo.</p> <p>12 de junio de 2003. Inicio de la Operación Artemis en la República Democrática del Congo, la primera operación comunitaria de tipo militar llevada a cabo fuera de Europa.</p> <p>20-21 de junio de 2003. Se celebra un Consejo Europeo en Salónica, Grecia. Se acoge el proyecto de Constitución de la UE como base para las próximas negociaciones sobre el futuro de Europa. Los dirigentes de la UE se reúnen con los representantes de los estados balcánicos y expresan la intención de que éstos formen parte de la Unión a condición de que fomenten la estabilidad democrática, el Estado de Derecho y el desarrollo económico. Asimismo, se subraya la importancia que tienen las relaciones trasatlánticas para la estabilidad internacional.</p> <p>25 junio 2003. Firma de los acuerdos de Extradición y Asistencia Legal Mutua (pendiente de ratificación).</p> <p>1 de julio de 2003. Italia asume la Presidencia del Consejo de la Unión Europea.</p> <p>1 octubre 2003. Comienzan las negociaciones para crear un espacio aéreo común liberalizado ("cielos abiertos").</p> <p>4 de octubre de 2003. Se celebra en Roma, Italia, la Conferencia Intergubernamental (CIG) que tiene como objetivo principal la redacción y adopción de la versión final de la primera Constitución de la UE. Varios Estados miembros piden que se realicen modificaciones en el proyecto de Constitución de la UE que la</p>
---	--

	<p>Convención Europea propuso en julio. La CIG tendrá que llegar a un acuerdo antes de que se celebren las elecciones al Parlamento Europeo, previstas para junio de 2004.</p> <p>16-17 de octubre de 2003. Se celebra un Consejo Europeo en Bruselas, Bélgica, centrado en tres aspectos: el seguimiento del Consejo de Salónica sobre la política de asilo e inmigración, la política económica desde la perspectiva de la iniciativa para el crecimiento y las relaciones exteriores.</p> <p>23-24 de octubre de 2003. Se celebra en Madrid, España, la Conferencia para la reconstrucción de Iraq. Las donaciones (28 mil millones de euros) se realizan mediante diversas formas y abarcan diferentes periodos de tiempo: ayuda humanitaria y para la reconstrucción, créditos a la exportación y financiación de proyectos.</p> <p>6 de noviembre. Se celebra una Cumbre entre la UE y la Federación Rusa en Roma, Italia.</p> <p>18 de noviembre de 2003. Se celebra una reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores sobre la CIG en Bruselas, Bélgica.</p> <p>2 y 3 de diciembre de 2003. Cumbre Ministerial Euro Mediterránea de Nápoles.</p> <p>10 diciembre 2003. Washington anuncia que excluirá a Francia, Alemania y Bélgica, entre otros, de los contratos para reconstruir Irak por su oposición a la guerra.</p> <p>12 de diciembre de 2003. La Comisión Europea decide poner en marcha la primera contribución del presupuesto</p>
--	---

	<p>de la UE para las actividades de reconstrucción en Iraq.</p> <p>12 de diciembre de 2003. Presentación de Javier Solana de 'Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad'.</p> <p>12 de diciembre de 2003. Aprobación por el Consejo Europeo de la Estrategia de la Unión Europea contra la proliferación de armas de destrucción masiva.</p> <p>15 de diciembre de 2003. Inicia la misión policial EUPOL PROXIMA [EU Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (fyROM)].</p>
<p>23 febrero 2004. Supuestos militantes islámicos atacan Yelwa, una población cristiana en el centro de Nigeria y asesinan a 48 personas. Armados con armas de fuego y flechas irrumpieron en y persiguieron a sus víctimas hasta una iglesia donde buscaban refugio.</p> <p>10 de marzo de 2004. Kostas Karamanlis es proclamado Primer Ministro de Gracia.</p> <p>11 de marzo de 2004. Ataque en la estación de Atocha en Madrid, además de explosión varias bombas en la calle Téllez, a 800 metros de Atocha, y en las estaciones del Pozo del Tío Raimundo y Santa Eugenia, provocados por terroristas yihadistas. Los atentados provocaron la muerte de 191 personas y más de 1500 heridos.</p> <p>Marzo de 2004. El presidente Vladimir Putin es reelecto en Rusia.</p> <p>17 de abril de 2004. Concluye la presidencia en el Gobierno de España</p>	<p>21 de enero de 2004. Se publica el informe anual sobre la estrategia de Lisboa que servirá de base para el debate del Consejo Europeo de primavera, previsto para el 26 de marzo.</p> <p>25-26 de marzo de 2004. Se celebra en Bruselas, Bélgica, el cuarto Consejo Europeo de primavera, que tuvo como temas centrales la Estrategia de Lisboa y la situación económica, social y medioambiental de la Unión. Ha recibido también un informe de la Presidencia sobre la Conferencia Intergubernamental y adoptado una Declaración relativa a la lucha contra el terrorismo.</p> <p>27 de abril de 2004. El Alto Representante de la UE Javier Solana se reúne con el líder libio, el coronel Al Gadafi en Bruselas.</p> <p>1 de mayo de 2004. Ocho países de Europa Central y Oriental (Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia,</p>

<p>de José María Aznar (PP) y es sustituido por José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE).</p> <p>9 de julio de 2004. La construcción del muro israelí en Cisjordania es ilegal según el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya.</p> <p>El papel de Yasser Arafat líder de la Organización de Liberación de Palestina desde 1969 y presidente de la Autoridad Nacional Palestina desde 1996 hasta su muerte el 9 de julio de 2004.</p> <p>3 de septiembre de 2004. Se produce una masacre en una escuela de Beslán, en Osetia del Norte, Rusia, a causa de un tiroteo entre fuerzas de seguridad rusas y un grupo de secuestradores chechenos e ingusetios.</p> <p>7 octubre 2004. Un atentado con coche bomba contra el hotel Hilton de Taba y otros dos artefactos en otros tantos automóviles en las localidades de Ras Shaitan y Tarabain, cercanas a Nuweiba, también en el norte del Sinaí, causan la muerte a 38 personas, entre ellos 14 israelíes, en tres explosiones en complejos turísticos en el Sinaí (Egipto). Al-Qaeda fue una de las cinco organizaciones que se atribuyeron el atentado.</p> <p>Elecciones en Ucrania en las que compiten Víktor Yúshenko y Víktor Yanukovich. Después de dos vueltas los resultados provocan protestas. El presidente Kuchma acepta repetir el proceso y resulta ganador Yúshenko.</p> <p>6 de noviembre de 2004. En Costa de Marfil, por medio de ataques aéreos mafileños resultaron muertos 9</p>	<p>Hungría, Letonia, Lituania, Polonia) se incorporan a la Unión Europea, poniendo fin a la división de Europa decidida sesenta años antes por las grandes potencias en Yalta. Chipre y Malta se adhieren también.</p> <p>28 mayo 2004. Firma del acuerdo de intercambio de datos de pasajeros aéreos.</p> <p>29 de junio de 2004. Se celebra la sesión nº 2595 del Consejo de Jefes de Estado o de Gobierno en Bruselas, Bélgica. Se nombra a José Manuel Durão Barroso Presidente designado de la Comisión, a Javier Solana Secretario General del Consejo y Alto Representante de la PESC y a Pierre de Boissieu Secretario General Adjunto. Asimismo, los Jefes de Estado o de Gobierno deciden nombrar al Sr. Solana Ministro de Asuntos Exteriores de la UE el día en que entre en vigor la Constitución.</p> <p>18 de junio de 2004. Aprobación de la Constitución Europea.</p> <p>26 junio 2004. En la cumbre de Irlanda, la UE apoya colaborar en el entrenamiento de las nuevas FFAA iraquíes.</p> <p>1 de julio de 2004. Los Países Bajos asumen la Presidencia del Consejo de la Unión Europea.</p> <p>16 de julio de 2004. Inicia la Misión de la Unión Europea en pro del Estado de Derecho en Georgia (Eujust Themis).</p> <p>29 de octubre de 2004. Los Jefes de Estado y de Gobierno y los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE firman el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.</p>
--	--

<p>soldados franceses y un trabajador de socorro.</p> <p>11 de noviembre de 2004. Muere en París, Francia, Yasser Arafat, quien fuera presidente de la OLP, presidente de la ANP y líder del partido político Fatah.</p> <p>21 de noviembre de 2004. Inicio de las protestas que dieron lugar a la "Revolución Naranja" en Ucrania.</p> <p>2 de noviembre de 2004. Muere asesinado el cineasta Theo van Gogh a manos de un islamista radical.</p> <p>26 de diciembre de 2004. Un tsunami azota la costa de Aceh como resultado de un maremoto en el Océano Índico, dejando como saldo un estimado de 170,000 personas muertas y 500,000 desamparadas sin vivienda.</p>	<p>30 septiembre 2004. EEUU empieza a aplicar el "Programa de Visados Biométricos", que afecta a 22 europeos.</p> <p>6 octubre 2004.- UE y EEUU se denuncian mutuamente ante la OMC por sus subsidios a los fabricantes Airbus y Boeing.</p> <p>4-5 de noviembre de 2004. Se celebra en Bruselas, Bélgica un Consejo Europeo en el que se tratan tres temas principales: la preparación de la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa; el espacio de seguridad, libertad y justicia, el Programa de La Haya; y comunicar Europa al ciudadano. También se celebran debates con el Primer Ministro de Iraq, Sr. Allawi.</p> <p>Noviembre de 2004. El grupo de alto nivel presidido por Wim Kok, ex primer ministro holandés, publica el informe 'Enfrentando el reto. La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo'.</p> <p>2 de diciembre de 2004. Inicia la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (EUFOR – ALTHEA), en los Balcanes.</p> <p>16-17 de diciembre de 2004. Se celebra un Consejo Europeo en Bruselas, Bélgica.</p>
<p>15 de enero de 2005. Asume la presidencia de la Autoridad Nacional Palestina Mahmoud Abbas. Su mandato se debería haber extendido hasta el 9 de enero de 2009 pero ante la situación de conflicto él decidió unilateralmente continuar en el cargo hasta la fecha.</p>	<p>1 de enero de 2005. Luxemburgo asume la Presidencia del Consejo de la Unión Europea.</p> <p>1 de febrero de 2005. Javier SOLANA, Alto Representante de la política exterior y de seguridad común (PESC) firma un Acuerdo con el embajador marroquí Menouar ALEM relativo a la</p>

<p>23 de enero de 2005. Víktor Andríyovich Yúshenko es proclamado presidente de Ucrania. Fin de la "Revolución Naranja"</p> <p>14 de febrero de 2005. Asesinato del político libanés Rafiq Hariri en Beirut, Líbano.</p> <p>16 de febrero de 2005. Entrada en vigor del Protocolo de Kioto que se había firmado en 1997 y que alcanzó esa posibilidad con la ratificación de Rusia</p> <p>22 de febrero de 2005. Cumbre de la OTAN en Bruselas.</p> <p>11 de marzo de 2005. Atentados en la estación de Atocha, en Madrid.</p> <p>7 de abril de 2005. Un artefacto explosivo en el mercado popular de Jan al Jalili, en el centro y corazón turístico de El Cairo, provoca la muerte de dos turistas franceses y un estadounidense, además de un ciudadano egipcio, en un hecho atribuido a un terrorista suicida. Además, hubo dieciocho heridos.</p> <p>27 de abril de 2005. Retirada de las tropas sirias del Líbano.</p> <p>30 de abril de 2005. Dos atentados casi consecutivos en El Cairo cuestan la vida a tres terroristas y causan heridas a siete personas, cuatro de ellas turistas. El desconocido grupo "Sahib Abdala Azam" y los "Muyaidines de Egipto" asumieron los ataques.</p> <p>23 de julio de 2005. Tres atentados en la localidad costera de Sharm el Sheij se cobran la vida de 90 personas, entre ellas siete turistas extranjeros, y dejan más de 150 heridos, doce de ellos extranjeros.</p>	<p>participación del Reino de Marruecos en la Operación Althea, la operación militar de gestión de crisis de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina. Entra en vigor el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Croacia.</p> <p>16 de febrero de 2005. La Comisión Europea acoge con satisfacción la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, el instrumento más poderoso para que la comunidad internacional luche contra el cambio climático global.</p> <p>20 de febrero de 2005. España es el primer Estado miembro que celebra un referéndum sobre la Constitución Europea.</p> <p>21-22 de febrero de 2005. El Presidente americano George W. Bush visita la OTAN y la Unión Europea. Ésta es la primera visita que realiza un Presidente de los Estados Unidos a las instituciones europeas y es la primera gira del Presidente Bush en su segundo mandato.</p> <p>7 de marzo de 2005. Se firma un Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Albania sobre la participación de la República de Albania en la operación militar de gestión de crisis de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (operación Althea).</p> <p>11 de marzo de 2005. Primer aniversario del atentado de Madrid y primer Día Europeo en memoria de las víctimas del terrorismo.</p> <p>22-23 de marzo de 2005. Se celebra un Consejo Europeo en Bruselas, Bélgica.</p> <p>Marzo de 2005. Inicia el apoyo de la Unión europea a la African Union Mission in Sudan (AMIS II) Darfur.</p>
---	--

<p>6 a 8 de julio de 2005. Reunión de la 31 Cumbre del G-8 en Perthshire, Escocia.</p> <p>7 de julio de 2005. Atentados en un autobús y el metro de Londres, reivindicados por Al Qaeda, en los que se provocaron la muerte de 52 personas y 700 resultaron heridas.</p> <p>23 julio 2005. 64 muertos, varios de ellos extranjeros, en una serie de atentados en Sharm el Sheij, Egipto. Al Qaeda en El Sham (Siria) y Al Kinana (Egipto), 'Brigadas del mártir Abdula Azam' reivindicaron los ataques.</p> <p>28 de julio de 2005. El IRA (ERI, Ejército Republicano Irlandés, por sus siglas en inglés) anuncia su decisión de abandonar la lucha armada.</p> <p>3 de agosto de 2005. Mahmud Ahmadineyad accede a la Presidencia de la República Islámica de Irán, en sustitución de Muhammad Jatami.</p> <p>14 a 15 de agosto de 2005. El gobierno israelí de Ariel Sharon culmina el plan de retirada unilateral israelí o Plan de Desconexión de la Franja de Gaza.</p> <p>15 de noviembre de 2005. Israel y la Autoridad Palestina aceptan la supervisión del paso fronterizo de Rafah por medio de la Misión de Asistencia Fronteriza en el Paso Fronterizo de Rafah, conocida también como EU BAM Rafah. La misión permanece paralizada a la espera de su reactivación desde el 9 de junio de 2007.</p> <p>22 de noviembre de 2005. Concluye el gobierno de Gerhard Schröder como Canciller de Alemania y es sucedido por Angela Merkel.</p>	<p>5 de abril de 2005. 15º Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) - Se celebra un Consejo Conjunto y una reunión ministerial entre la UE y el CCG en Manama, Bahrein.</p> <p>30 de abril de 2005. Inicia la misión de la Unión Europea, EUPOL, en Kinshasa, República Democrática del Congo.</p> <p>10 de mayo de 2005. Se celebra la 15ª Cumbre UE-Rusia en Moscú, Rusia.</p> <p>29 de mayo de 2005. Referéndum francés para ratificar la Constitución de la Unión Europea. Ganó el no con un 55 por ciento de los votos.</p> <p>30 y 31 de mayo de 2005. Cumbre Ministerial Euro Mediterránea de Luxemburgo.</p> <p>1 de junio de 2005. Los ciudadanos neerlandeses optan por el no a la ratificación del Tratado constitucional.</p> <p>16-17 de junio. Se celebra un Consejo Europeo en Bruselas, Bélgica.</p> <p>8 de junio de 2005. Inicia la misión civil de la Unión Europea EUSEC RD Congo, en la República Democrática del Congo.</p> <p>22 de junio de 2005. La UE y los Estados Unidos organizan en Bruselas y de manera conjunta una Conferencia Internacional sobre Irak.</p> <p>1 de julio de 2005. Inicia la Misión integrada de la UE por el Estado de Derecho en Irak (Eujust Lex).</p> <p>10 de julio de 2005. Los electores luxemburgueses votan «Sí» a la ratificación del Tratado Constitucional.</p>
--	---

	<p>15-16 de diciembre. Se celebra un Consejo Europeo en Bruselas, Bélgica.</p> <p>15 de septiembre de 2005. Inicia la Misión de Observación en ACEH (MOA), en Indonesia.</p> <p>25 de noviembre de 2005. Inicia la Misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah en los Territorios Palestinos (MAFUE Rafah) [EU BAM, por sus siglas en inglés].</p> <p>27 y 28 de noviembre de 2005. Cumbre Euromediterránea de Barcelona.</p> <p>1 de diciembre de 2005. Inicia la Misión Fronteriza de la Unión Europea para Moldavia y Ucrania.</p> <p>15 de diciembre de 2005. Inicia la Misión Policial Consultiva de la UE (EUPAT) en la Antigua República Yugoslava de Macedonia.</p>
<p>25 de enero de 2006. Se realizan elecciones en Palestina, en las que Hamas (en árabe fervor, y acrónimo de Harakat al-Muqáwama al-Islamiya) obtiene una mayoría incuestionable.</p> <p>11 de marzo de 2006. Slobodan Milosevic muere cuando estaba siendo juzgado por el Tribunal de La Haya</p> <p>24 de abril de 2006. Al menos 21 personas, entre ellas tres extranjeros - uno de ellos un niño alemán-, fallecieron tras la explosión simultánea de al menos tres artefactos en la ciudad de Dahab, en la costa este del Sinaí.</p> <p>25 de junio de 2006. En un ataque a una base militar israelí, del cual resultaron muertos dos palestinos y dos soldados israelíes, fue capturado el</p>	<p>1 de enero de 2006. Austria asume la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. Se conmemora el 25 aniversario de la adhesión de Grecia y el 20 aniversario de la adhesión de Portugal y España a las Comunidades Europeas.</p> <p>1 de enero de 2006. Inicia la Misión de Policía de la UE para los Territorios Palestinos (EUPOL - COPPS).</p> <p>10 de marzo de 2006. La UE y Rusia firman un acuerdo conjunto de cooperación bilateral en actividades espaciales.</p> <p>23-24 de marzo de 2006. Se celebra un Consejo Europeo en Bruselas, Bélgica.</p> <p>25 de mayo de 2006. Se celebra la 17ª</p>

<p>soldado Gilad Shalit.</p> <p>1 de julio de 2006. Cumbre de líderes africanos en Banjul, con la presencia de Jefes de Estado y representantes de los 53 países del continente con el objetivo de buscar soluciones a las crisis de la región.</p> <p>12 de julio de 2006. Se produce un incidente en la frontera de Líbano e Israel, donde fueron capturados los soldados israelíes Ehud Goldwasser y Eldad Regev, quienes –después se supo– resultaron muertos y la entrega de sus cuerpos, que se produjo hasta 2008, fue condicionada a la liberación de cinco libaneses.</p> <p>12 de julio de 2006. Inicia la Guerra de Líbano que concluye el 14 de agosto con la entrada en vigor de la Resolución 1701 del CSONU.</p> <p>7 de octubre de 2006. La periodista rusa Anna Stepánovna muere al ser tiroteada en el ascensor del edificio en donde vivía.</p> <p>Guerra contra el narcotráfico en México (2006 - presente)</p> <p>ONU, con la admisión de Montenegro, en 2006, alcanza a tener 192 estados miembros.</p>	<p>Cumbre UE-Rusia en Sotchi, Rusia.</p> <p>30 mayo 2006.- El Tribunal de Justicia de la UE anula el acuerdo UE-EEUU sobre transferencia de datos de pasajeros aéreos.</p> <p>16-17 de junio de 2006. Se celebra un Consejo Europeo en Bruselas, Bélgica.</p> <p>21 de junio de 2006. El Presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, el Presidente del Consejo Europeo y Primer Ministro austriaco, Wolfgang Schüssel, y el Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, se reúnen en la cumbre UE-EE UU celebrada en Viena para discutir sobre cooperación en materia de política exterior, seguridad energética, economía y comercio, y otros retos internacionales.</p> <p>1 de julio de 2006. Finlandia asume la Presidencia del Consejo de la Unión Europea.</p> <p>6 noviembre 2006.- El Departamento de Justicia estadounidense y Eurojust renuevan su cooperación.</p> <p>16 de noviembre de 2006. Resolución, sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad en el contexto de la PESD</p> <p>27 y 28 de noviembre de 2006. Cumbre Ministerial Euro Mediterránea de Tampere.</p> <p>5 de diciembre de 2006. El Parlamento finlandés ratifica el Tratado Constitucional; son ya 16 los Estados miembros que lo han ratificado.</p>
<p>11 de abril de 2007. Una cadena de</p>	<p>1 de enero de 2007. La adhesión de</p>

<p>atentados suicidas en Argel, contra la sede del Gobierno y una comisaría, deja 33 muertos y 58 heridos. Se responsabiliza Al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI).</p> <p>16 de mayo de 2007. Inicia la presidencia de Nicolas Sarkozy (<i>Rassemblement pour la République – RPR- y Union pour un mouvement populaire –UMP-</i>), en Francia.</p> <p>15 de junio de 2007. Salam Fayyad asume el cargo de Primer Ministro de la Autoridad Nacional Palestina. Fue reafirmado en el cargo el 19 de mayo de 2009.</p> <p>17 de mayo de 2007. Javier Solana recibe el Premio Carlomagno.</p> <p>27 de junio de 2007. Concluye el gobierno del Primer Ministro del Reino Unido y es sucedido por Gordon Brown.</p> <p>7 de agosto. Una crisis financiera de grandes proporciones sacude la economía mundial. La gravedad de la situación queda patente cuando el Gobierno estadounidense interviene en ayuda de las sociedades hipotecarias Fannie Mae y Freddie Mac. También varios bancos europeos se ven en dificultades.</p> <p>9 septiembre 2007. AQMI reivindica varios atentados suicidas con 52 muertos en Argelia, el de tres días antes, con 22, coincidiendo con la visita a Batna del presidente Abdelaziz Buteflika, que pretendía ser el primero contra un jefe de Estado argelino, y el del día 8, con 30, en un cuartel de la Marina en Dellys, en la Cabilia.</p> <p>27 de noviembre de 2007. Conferencia de Annapolis con la presencia del</p>	<p>Rumanía y Bulgaria completa la quinta ampliación de la UE, iniciada en mayo de 2004. La Unión pasa a tener 27 Estados miembros y 492,8 millones de habitantes. El Consejo de la Unión Europea nombra a Meglena Kuneva (Bulgaria) y a Leonard Orban (Rumanía) miembros de la Comisión Europea para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de octubre de 2009. Con la incorporación del búlgaro, el irlandés y el rumano, la UE pasa a tener 23 lenguas oficiales. Eslovenia adopta el euro sin contratiempos. Alemania asume la Presidencia del Consejo de la Unión Europea.</p> <p>14 de febrero de 2007. Publicación del informe del Parlamento Europeo sobre la denominada “rendición extraordinaria”, el eufemismo para designar el secuestro de sospechosos de terrorismo y su entrega a terceros países para su interrogatorio sin garantías jurídicas.</p> <p>8-9 de marzo de 2007. Se celebra un Consejo Europeo en Bruselas, Bélgica.</p> <p>30 de abril. Con ocasión de la Cumbre celebrada en Washington entre la UE y EEUU para firmar el “Acuerdo de Cielos Abiertos” sobre el transporte aéreo transatlántico, se acuerda también estrechar las relaciones económicas durante los próximos años.</p> <p>30 abril 2007.- UE y EEUU crean el Consejo Económico Transatlántico y ratifican la primera fase del acuerdo "cielos abiertos".</p> <p>18 de mayo de 2007. 18ª Cumbre UE-Rusia celebrada en Samara (Rusia).</p> <p>24 de mayo de 2007. El Consejo adopta una Acción Común por la que</p>
---	---

<p>primer ministro de Israel Ehud Ólmert y el presidente de la Autoridad Nacional Palestina Mahmud Abbas. Se realizó en la Academia Naval de dicho nombre en el estado de Maryland, Estados Unidos, bajo los auspicios del presidente George W. Bush.</p> <p>10 años de laborismo bajo el mandato de Tony Blair como Primer Ministro en Inglaterra: 1997-2007</p> <p>Conferencia de Seguridad de Munich</p> <p>11 diciembre 2007. Al menos 30 muertos (60 según algunas fuentes) en un doble atentado suicida con coche-bomba en Argel, que se atribuyó AQMI. Al menos once víctimas trabajaban en la sede de ACNUR en Argelia.</p> <p>24 de diciembre de 2007. Se produce en Mauritania el asesinato de cuatro turistas franceses.</p>	<p>se prorroga un año, hasta el 24 de mayo de 2008, el mandato de la Misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah entre Gaza y Egipto (MAFUE Rafah).</p> <p>21-22 de junio de 2007. Se celebra un Consejo Europeo en Bruselas (Bélgica).</p> <p>27 junio 2007.- Firma del nuevo acuerdo de transferencia de datos de pasajeros aéreos, renegociado para reducir el número de datos y tiempo de almacenamiento.</p> <p>1 de julio de 2007. Portugal asume la Presidencia del Consejo de la Unión Europea.</p> <p>23 de julio de 2007. Los representantes de los Estados miembros se reúnen en Bruselas para la apertura oficial de la Conferencia Intergubernamental (CIG) sobre el proyecto del Tratado de Reforma para la modificación de los Tratados de la Unión Europea.</p> <p>18-19 de octubre de 2007. Cumbre fundamental sobre el Tratado de Reforma en Lisboa. Se acuerda la redacción exacta del nuevo "Tratado de Lisboa" que los líderes europeos firmarán oficialmente en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007.</p> <p>26 de octubre de 2007. 20ª Cumbre UE-Rusia en Mafra (Portugal).</p> <p>4 y 5 de noviembre de 2007. Cumbre Ministerial Euro Mediterránea de Lisboa.</p> <p>26, 27 y 28 de noviembre de 2007. Conferencia de Annapolis sobre la Paz en Oriente Próximo, con la participación de representantes de la Organización por la Liberación de Palestina (OLP)/-</p>
---	---

	<p>Autoridad Nacional Palestina (ANP), el Gobierno de Israel, así como 44 países invitados, incluyendo a los 16 Estados árabes y la Liga Árabe, la Unión Europea y Naciones Unidas.</p> <p>5 de diciembre de 2007. 15ª Cumbre hispano-italiana, celebrada en Nápoles, entre el presidente de Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero y el Primer Ministro italiano Romano Prodi, en la que aceptan apoyar el proyecto del Presidente francés Nicolás Sarkozy respecto a la relación de la Unión Europea con el Mediterráneo.</p> <p>8 y 9 de diciembre de 2007. Segunda Cumbre UE/África, en Lisboa que logra reunir a cerca de 80 jefes de Estado y de gobierno de ambas regiones.</p> <p>13 de diciembre de 2007. Firma del Tratado de Lisboa en el Monasterio de los Jerónimos de la capital portuguesa. El Parlamento Europeo aprueba en segunda lectura el presupuesto de la UE para 2008, firmado oficialmente en la sede de la Eurocámara el 18 de diciembre.</p> <p>14 de diciembre de 2007. Consejo Europeo en Bruselas (Bélgica).</p>
<p>4 de enero de 2008. Se anuncia la suspensión del Rally Lisboa – Dakar a causa de amenazas procedentes de terroristas en Mauritania, en donde se realizarían ocho de las 15 etapas de la prueba en África.</p> <p>1 de febrero de 2008. Se produce el estallido de una bomba en una discoteca en Nuakchot, Mauritania.</p> <p>30 de mayo de 2008. Conferencia Diplomática de Dublín en la que se</p>	<p>1 de enero de 2008. Eslovenia asume la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. Con la adopción del euro en Chipre y Malta, la eurozona se amplía a 15 países y una población de 320 millones de habitantes.</p> <p>28 de enero de 2008. La UE aprueba el lanzamiento de una operación militar en el este del Chad y el noreste de la República Centroafricana («EUFOR Tchad/RCA»), en el marco de la política europea de seguridad y defensa</p>

<p>adopta la Convención sobre Municiones en Racimo. Abierta a firma el 3 de diciembre.</p> <p>7 de agosto de 2008. Inicio de la guerra entre Georgia y las repúblicas prorrusas de Osetia del Sur y Abjasia y la misma Rusia. Conocida como guerra de Georgia o guerra de Osetia del Sur. El 22 de agosto de 2008 se replegaron parcialmente las tropas rusas de las ciudades de Georgia.</p> <p>Conflicto de la Franja de Gaza (2008 - 2009)</p> <p>Septiembre de 2008. Una crisis financiera de grandes proporciones sacude la economía mundial. El origen de los problemas son los préstamos hipotecarios en Estados Unidos. Diversos bancos europeos también experimentan dificultades. La crisis da lugar a una cooperación económica más estrecha entre los países de la UE.</p> <p>15 de septiembre de 2008. Lehman Brother anuncia la presentación de quiebra.</p> <p>6 de diciembre de 2008. La muerte del joven Alexandros Grigorópulos a consecuencia del disparo de un policía provoca que se desate en Grecia una revuelta que se vinculaba con el descontento social por la situación económica.</p> <p>Juegos Olímpicos de Pekín.</p>	<p>(PESD) y de conformidad con la Resolución 1778 (2007) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.</p> <p>5 de febrero de 2008. Javier Solana, Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), galardonado con el Premio de la Paz que concede el Parlamento Unido de Niños del Mundo por su labor en defensa de la paz y el entendimiento mutuo.</p> <p>16 de febrero de 2008. El Consejo de la Unión Europea establece la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo).</p> <p>6 de marzo. La llamada "troika" ministerial UE-EEUU se reúne en Bruselas bajo la Presidencia de Dimitrij Rupel, Ministro de Asuntos Exteriores de Eslovenia, y con la asistencia de Condoleezza Rice, Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Javier Solana, Alto representante de la UE para la PESC, y la Comisaria Benita Ferrero-Waldner.</p> <p>13-14 de marzo de 2008. Se celebra un Consejo Europeo en Bruselas, Bélgica.</p> <p>30 de marzo. Entra en vigor el nuevo "Acuerdo de Cielos Abiertos" entre la UE y los EEUU: las compañías aéreas europeas y estadounidenses pueden volar ya sin restricciones de cualquier lugar de la UE a cualquier lugar de los EEUU y viceversa.</p> <p>30 marzo 2008.- Entra en vigor la primera fase del acuerdo de "cielos abiertos".</p> <p>28 de abril de 2008. 13ª reunión de la Troika Ministerial de la CEDEAO y la UE en Luxemburgo.</p>
--	---

	<p>15 mayo 2008.- Comienza la segunda fase de negociación del acuerdo de "cielos abiertos".</p> <p>5 de junio de 2008. Resolución sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad en el contexto de la PESD.</p> <p>10 junio 2008.- Cumbre de Eslovenia. Las partes advierten a Irán para que ponga fin a su programa nuclear. Bush reconoce que "hay problemas" entre EEUU y la UE al enfocar algunos asuntos, pero es algo "normal".</p> <p>13 de junio de 2008. En el referéndum irlandés, el 53,4% de los votantes manifiestan su oposición al Tratado de Lisboa, cuyo objetivo es mejorar las instituciones y los métodos de trabajo de la UE.</p> <p>17 de junio de 2008. La Comisión Europea propone una estrategia en 10 puntos para reducir la inmigración ilegal. Complementariamente, propone asimismo conceder a los solicitantes de asilo un mismo grado de protección en toda la UE.</p> <p>18-19 de junio de 2008. El Consejo Europeo debate el futuro del Tratado de Lisboa y decide seguir el proceso de ratificación. Los dirigentes de la UE instan a la cooperación internacional para hacer frente al encarecimiento del petróleo y los alimentos.</p> <p>1 de julio de 2008. Francia asume la Presidencia por turnos del Consejo de la UE. Entre sus prioridades figuran la energía y el cambio climático, la elaboración de un pacto sobre política migratoria, la seguridad y la lucha contra el terrorismo, la agricultura y el futuro del Tratado de Lisboa.</p>
--	--

	<p>13 de julio de 2008. Una cumbre en París pone en marcha la nueva Unión para el Mediterráneo. Una serie de proyectos conjuntos fortalecerán las relaciones entre la UE y sus vecinos del Sureste.</p> <p>8 de agosto de 2008. Estalla un conflicto militar entre Georgia y Rusia. La Presidencia de la UE ayuda a negociar un alto el fuego.</p> <p>1 de septiembre de 2008. Los dirigentes de la UE se reúnen en una cumbre para hablar del conflicto de Georgia y condenar la “reacción desproporcionada” de Rusia.</p> <p>15 de septiembre de 2008. El Consejo decidió establecer la European Union Monitoring Mission (EUMM) en Georgia, que fue desplegada el 1 de octubre del mismo año</p> <p>15 de octubre de 2008. La crisis financiera, tema predominante en el Consejo Europeo. Los líderes de la UE reclaman una reforma del sistema financiero, mayor supervisión internacional, un sistema global de “alerta temprana” en caso de crisis y normas reglamentarias de aplicación mundial que garanticen la transparencia y la responsabilidad.</p> <p>18 octubre 2008.- Los presidentes Bush, Nicolas Sarkozy (presidente de turno de la UE) y Durao Barroso (CE), se reúnen en Camp David para tratar la crisis financiera.</p> <p>22 de octubre de 2008. Catherine Ashton, confirmada como nueva Comisaria de Comercio Exterior en sustitución de Peter Mandelson.</p> <p>10 de noviembre de 2008. Acción</p>
--	---

	<p>común del Consejo 2008/851/PESC, relativa a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia</p> <p>14 de noviembre de 2008. Las conversaciones de la Cumbre UE-Rusia se centran en el problema de Georgia, la seguridad paneuropea y la crisis financiera internacional.</p> <p>16 de noviembre de 2008. Los miembros del G-20 se reúnen para debatir la crisis financiera mundial. Los participantes acuerdan reformas para consolidar los mercados financieros, perfeccionar la gestión del riesgo y ayudar a las economías emergentes y en desarrollo a acceder a la financiación durante la recesión económica.</p> <p>12 de diciembre de 2008. Cumbre de Bruselas. Se alcanza un acuerdo para actuar contra el cambio climático, impulsar la economía y responder a la crisis financiera. Se acuerda asimismo un plan para que Irlanda ratifique el tratado de Lisboa.</p> <p>13 de diciembre de 2008. Inicia la European Naval Force Somalia – Operación Atlanta (EU NAVFOR – ATLANTA).</p>
<p>19 de enero de 2009. Cumbre Árabe sobre el Desarrollo Económico y Social, realizada en Kuwait.</p> <p>20 de enero de 2009. Barack Obama se convierte en el 44 presidente de Estados Unidos.</p>	<p>1 de enero de 2009. La República Checa ocupa la presidencia rotatoria de la Unión Europea por primera vez. Dos de las prioridades de la presidencia son la economía y la energía.</p> <p>12 enero 2009.- Entra en vigor el sistema ESTA, de autorización previa</p>

<p>27 de enero de 2009. Entrevista al presidente estadounidense Barack Obama en la televisión árabe al-Arabiya.</p> <p>17 de febrero de 2009. Barack Obama firma la Ley de Estímulo Económico de 787,000 millones de dólares con el objetivo de remediar los efectos de la recesión económica causada por la crisis de las hipotecas <i>subprime</i>.</p> <p>22 de febrero de 2009. El atentado en el mercado popular de Jan al Jalili en el centro de El Cairo se suma a una larga lista de ataques contra intereses turísticos en Egipto. En esta ocasión resultó una persona muerta de nacionalidad francés y 21 más heridas, a consecuencia de una explosión. Los heridos incluyen a tres saudíes, 13 franceses, un alemán y cuatro egipcios, entre ellos un menor de edad, informó el gobierno.</p> <p>28 marzo 2009. AQMI reivindica en Internet varios atentados en diversas regiones de Argelia, con 82 muertos, principalmente militares y policías.</p> <p>31 de marzo de 2009. Benjamín Netanyahu es elegido primer ministro de Israel.</p> <p>2 y 3 de abril de 2009 se reúne en Londres el G-20, con la presencia de Felipe Calderón, Cristina Fernández y Luiz Inacio Lula da Silva como únicos mandatarios latinoamericanos.</p> <p>3 y 4 de abril de 2009, reunión de la OTAN en Estrasburgo y Kehl, para celebrar el 60 aniversario de su fundación</p> <p>5 de abril de 2009. Discurso del</p>	<p>obtenida por internet para viajar a EEUU.</p> <p>5 marzo 2009.- Tras reunirse con la 'troika' comunitaria, Hillary Clinton agradece la disposición de la UE a colaborar para el cierre de Guantánamo</p> <p>2 de abril de 2009. La Cumbre del G20 en Londres acuerda inyectar 832 000 millones de euros al Fondo Monetario Internacional y otras instituciones y endurecer las normas que regulan los mercados financieros.</p> <p>5 de abril de 2009. Cumbre UE-EEUU en Praga. Los dirigentes de la UE y el Presidente de EEUU, Barack Obama, debaten la crisis financiera y cuestiones de seguridad.</p> <p>18-19 de junio de 2009. La Cumbre de la UE en Bruselas prepara el camino hacia un segundo referéndum sobre el Tratado de Lisboa en Irlanda.</p> <p>1 de julio de 2009. Suecia asume por segunda vez la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea, estableciendo dos prioridades: la recuperación económica y el cambio climático.</p> <p>2 de julio de 2009. Se inicia la Operación Khanjar, un ataque llevado a cabo por la OTAN en la provincia de Helmand, en Afganistán, contra los grupos talibanes.</p> <p>16 de septiembre de 2009. El Parlamento Europeo aprueba la designación de José Manuel Barroso para un segundo mandato de cinco años como Presidente de la Comisión Europea.</p> <p>24-25 de septiembre de 2009. Cumbre</p>
--	--

<p>presidente de Estados Unidos Barack Obama en Praga, donde estableció las líneas generales de la nueva estrategia estadounidense para garantizar, en un futuro a largo plazo, “un mundo sin armas nucleares”.</p> <p>3 de junio de 2009. Barack Obama visita Arabia Saudí.</p> <p>4 de junio de 2009. Barack Obama pronuncia su discurso en la Universidad de El Cairo en el que pide un “nuevo comienzo” entre el mundo islámico y Estados Unidos y la búsqueda de la paz en Oriente Próximo.</p> <p>2 de julio de 2009. Se inicia la Operación Khanjar, un ataque llevado a cabo por la OTAN en la provincia de Helmand, en Afganistán, contra los grupos talibanes.</p> <p>15 de septiembre de 2009. Publicación del informe Goldstone elaborado por la misión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU encargada de investigar las presuntas violaciones cometidas durante la ofensiva israelí contra la Franja de Gaza entre diciembre de 2008 y enero de 2009; denuncia la comisión de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad por parte del ejército israelí y los militantes palestinos.</p> <p>24 de septiembre de 2009. El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba por unanimidad una resolución destinada a erradicar las armas nucleares del planeta.</p> <p>22 de septiembre de 2009. El director de la AIEA (Agencia Internacional de la Energía Atómica) Mohamed El Baradei informa a Estados Unidos sobre la construcción de una instalación</p>	<p>del G20 en Pittsburgh, Pensilvania (Estados Unidos). Los líderes de las mayores economías mundiales debaten sobre cambio climático y recuperación económica sostenible.</p> <p>3 de octubre de 2009. Irlanda vota “sí” al Tratado de Lisboa en el segundo referéndum.</p> <p>18 de noviembre de 2009. Cumbre UE-Rusia en Estocolmo. Se debaten un acuerdo sobre un sistema de alerta rápida que permita reaccionar a perturbaciones potenciales de los suministros de energía, la respuesta a la crisis financiera y económica y el cambio climático. Se aprueba el documento “Asociación para la modernización”</p> <p>20 de noviembre de 2009. En una reunión del Consejo Europeo se nombra a Herman Van Rompuy primer Presidente permanente del Consejo de la UE y a Catherine Ashton Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.</p> <p>30 de noviembre de 2009. Javier Solana deja su puesto como Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común.</p> <p>1 de diciembre de 2009. Entra en vigor el Tratado de Lisboa.</p>
--	--

<p>subterránea secreta dedicada a enriquecer uranio cerca de la ciudad de Qom, en Irán.</p> <p>6 de octubre de 2009. Yorgos Papandreu es proclamado Primer Ministro de Grecia.</p> <p>9 de octubre de 2009. Se concede el Premio Nobel de la Paz a Barack Obama.</p> <p>16 de octubre de 2009. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó la resolución que presenta el Informe Goldston, en el que se condena a Israel y a Hamas por haber cometido crímenes de guerra durante la ofensiva militar en la Franja de Gaza entre diciembre y enero del año anterior.</p> <p>29 de noviembre de 2009. Secuestro de tres cooperantes españoles en Mauritania.</p> <p>1 de diciembre de 2009. Obama ordena el envío de otros 30.000 soldados a Afganistán y promete que comenzará a retirarlos en 18 meses.</p> <p>18 de diciembre de 2009. Los terroristas capturan a un matrimonio italiano, en Mauritania. A cambio de su liberación exigen la excarcelación algunos presos islamistas de la prisión de Nuakchot.</p>	
--	--

Bibliohemerografía y documentos

ACOSTA, Gastón, “El Paradigma realista como intento de explicación de los problemas de seguridad en la región. ¿Viable o inviable?”, Jornadas de Relaciones Internacionales, FLACSO – Área de Relaciones Internacionales, Argentina, 2009, 30 pp. Versión en línea.

ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael (eds). Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments, Frank Kass, London, 1999.

ALADECOA LUZARRAGA, Francisco. La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Tomo II. Ed. Tecnos, Madrid, 2002.

ALLISON, Graham T. La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. Traduc. Juan Carlos Gorlier, G.E.L., Buenos Aires, 1988, 387 pp.

ALONSO BLANCO, Jesús. “La contrainsurgencia en los actuales escenarios”, en Centro de Estudios de la Defensa Nacional Las nuevas guerras y la polemología. Monografías del CESEDEN, 111, Ministerio de Defensa, España, octubre de 2009.

Amnistía Internacional. Claves de la agenda, en <http://www.es.amnesty.org/paises/sudan>

Amnistía Internacional. UNAMID: Un despliegue lento y sin recursos, en http://www.es.amnesty.org/uploads/tx_useraitypdb/Promesas_vacias.pdf

Annan, Kofi A. “La crisis de Sudán. Un cambio de rumbo en Darfur”, en *El País*, Madrid, 3 de febrero de 2006.

AÑORVE AÑORVE, Daniel, CID CAPETILLO, Ileana y GUTIÉRREZ DEL CID, Ana Teresa (Coords.). Los BRICS entre la multipolaridad y la unipolaridad en el siglo XXI. Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Guanajuato, México, 2012, 231 pp.

ARIENZA FERNÁNDEZ, César, “Privatización y transnacionalización de la defensa, los nuevos ejércitos mercenarios”, en Centro de Estudios de la Defensa Nacional Las nuevas guerras y la polemología. Monografías del CESEDEN, 111, Ministerio de Defensa, España, octubre de 2009, pp. 108

ARON, Raymond. Paz y guerra entre las naciones, Traduc. Luís Cuervo, Alianza Editorial, Madrid, 1985.

ARTEAGA, Félix, "La estrategia Europea de Seguridad, cinco años después", en Revista de Prensa, 22 de enero de 2009, en <http://www.almendron.com/tribuna/la-estrategia-europea-de-seguridad-cinco-anos-despues>

AYUSO, Miguel, "No a los bancos, el modelo islandés para salir de la crisis", en Positivo, <http://enpositivo.com/2012/03/no-a-los-bancos-el-modelo-islandes-para-salir-de-la-crisis>

BARBÉ, Ester (Coord.). Política Exterior Europea. Ariel Estudios Europeos, Ed. Ariel, Barcelona, 2000.

BARBE, Esther. Relaciones Internacionales, 3a. ed., Ed. Tecnos, Madrid, 2007, 413 pp.

BARBÉ, Esther y GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso, "La política europea de seguridad y defensa en el escenario internacional actual", en Arbor, CLXXII, 678, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España, junio de 2002, p. 357-382, en <http://arbor.revistas.csic.es>

BEAUFRE, André y BARRY, Richard Hugh. An Introduction to Strategy with Particular Reference to Problems of Defence, Politics, Economics, and Diplomacy in the Nuclear Age. Translated by Major-General R.H. Barry, et al., Faber & Faber, 1965, 138 pp.

BEAUFRE, André. Major NATO Problems, Center for Strategy Studies, Georgetown University, 1964, 14 pp.

BENEYTO, José María, "Epílogo. Las relaciones entre Europa y Estados Unidos al inicio del siglo XXI", en BENEYTO, José María, MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo (Dirs.). Europa y Estados Unidos. Una historia de la relación atlántica en los últimos cien años. Biblioteca Nueva. La Sociedad Internacional Contemporánea, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2005, pp. 331-349.

BILDT, Carl, "Una segunda oportunidad para los Balcanes", en Foreign Affairs en Español. Vol. 1, núm. 1, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, primavera de 2001, pp. 202-213.

BINNENDIJK, Hans (Ed.). National Negotiation Styles. Foreign Service Institute, U.S. Department of State, Washington, 1987, 147 pp.

BOLIVAR MANAUT, Luna, "Tratos con Europa: ¿cobra Libia la clemencia?", 03 de agosto de 2007, en DW, <http://www.dw.de/tratos-con-europa-cobra-libia-la-clemencia/a-2720063>

BONILLA SÁNCHEZ, Arturo, "La geopolítica de la revolución científico-técnica y la crisis actual", en Revista Universidad de México, No. 562, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, noviembre de 1997, pp. 7-12.

BRINTON, Crane. The Anatomy of Revolution. Vintage, 1938, 320 pp.

BURGHARDT, Guenter (Embajador), Jefe de la Delegación de la Comisión Europea ante los Estados Unidos, "EU Civilian Crisis Management Capabilities and the Emerging EU Security Strategy". Conferencia dictada en The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Robertson Hall, Princeton University, octubre 3-5 de 2003, en www.eurounion.org/news/speeches/2003/03100gb.htm

BUSH, George W. The National Security Strategy of the United States of America. The White House, Washington, D.C., marzo de 2006, en <http://rojoygualda.files.wordpress.com/2008/07/usnss06.pdf>

BUZAN, Barry. What is national security in the age of globalisation?, en <http://www.regjeringen.no/nb/kampanjer/refleks/innsjikt/sikkerhet/buzan.html?id> consultada el 28 de noviembre de 2012.

CALDUCH CERVERA, Rafael. Relaciones Internacionales. Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991, 412 pp.

CALDUCH CERVERA, Rafael. Dinámica de la Sociedad Internacional. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Colección de Información y Comunicación, Madrid, 1993, 493 pp.

CALDUCH, Rafael, "Memoria de oposición a cátedra, Madrid, 2000, en http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_aula/aula0304.pdf

CALDUCH CERVERA, Rafael, "La política exterior de los Estados", en Juan Carlos PEREIRA (Coord.). La política exterior de España. De 1800 hasta hoy, Ciencias Sociales, 2ª. ed., Barcelona, 2010, pp. 37-60.

CAÑADAS FRANCESCH, María, *et. al.*, Alerta 2007. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Ecola de Cultura de Pau, Icaria, Editorial, Barcelona, 2007.

CARRIÓN RAMÍREZ, Berta, BECERRIL ATIENZA, Belén y CARTAGENA NÚÑEZ, Ignacio, "Las relaciones institucionales entre la Unión Europea y los Estados Unidos en nuestros días: análisis de la Nueva Agenda Transatlántica", en BENEYTO, José María, MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo (Dirs.). Europa y Estados Unidos. Una historia de la relación atlántica en los últimos cien años. Biblioteca Nueva. La Sociedad Internacional

Contemporánea, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2005, pp. 299-330

CARNEVALE, Peter J. y Pruitt, Dean G., "Negotiation and Mediation", en Annu. Revue of Psychology, No. 43, 1992, pp. 531-582.

CARR, E.H. La crisis de los veinte años (1919-1939). Traduc. Emma Benzal Alonso. (Con Prologo de Esther Barbé). Libros de la Catarata, Madrid, 2004, 321 pp.

CEBADA ROMERO, Alicia y PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen. El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa. Universidad Carlos III, Ed. Dykinson, Madrid, 2003.

Central Intelligence Agency. "Field Listing – Disputes – International", en The World Fact Book, en www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2070.html

CHACÓN, Susana. Negociaciones diplomáticas: ¿un arte olvidado? Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Miguel Angel Porrúa, México, 2003, 220 pp.

CID CAPETILLO, Ileana, "Más sobre el debate acerca de la globalización", en Política y Cultura, No. 15, Departamento de Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, México, primavera de 2001, pp. 71-88.

CID CAPETILLO, Ileana, "La migración africana a la Unión Europea en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV)", en CID CAPETILLO, Ileana, PÉREZ RODRÍGUEZ, Beatriz Nadia y PÉREZ LLANAS, Cuauhtémoc, Las políticas de migración de la Unión Europea, Centro de Estudios Europeos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2012, pp. 161-180.

COLOSI, Thomas R. y Berkeley, Artur Eliot. Negociación Colectiva. El arte de conciliar intereses. Traduc. Ricardo Calvert Pérez. Ed. Limusa, México, 1989, 223 pp.

COMA, Manuel, "La Estrategia Nacional de Seguridad de Bush: Misión liberal, antiterrorismo y defensa preventiva", ARI No. 93-2002 – 8.11.2002, Real Instituto Elcano, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+93-2002

Comisión Europea. "Civilian instruments for EU crisis management." Conflict Prevention and Crisis Management Unit, abril de 2003.

Comisión Europea. *Europa en movimiento*. Dirección General de Prensa y Comunicación, junio de 2004, en

www.europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/47/es.doc

COTTON, Christopher y LIU, Chang, "100 Horsemen and the empty city: A game theoretic examination of deception in Chinese military legend", en Journal of Peace Research, Vol. 48, 2, marzo de 2011, pp. 217-223. Reseñado en RYAN, Cassie "Legendarias estrategias militares chinas explicadas por la moderna Teoría de Juegos", en La Gran Época, 9 de junio de 2011, en <http://www.lagranepoca.com/legendarias-estrategias-militares-chinas-explicadas-por-la-moderna-teoria-de-juegos>

CUADRA, Héctor. "Repaso doctrinario sobre investigaciones de paz", en Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México, 1984, pp. 43-59.

CUJABANTE, Ximena. "La seguridad internacional: evolución de un concepto", en Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Vol. 4, Núm. 2, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia, julio-diciembre, 2009, pp. 93-106. En Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Redalyc). <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=92712972007>

DAMEZIES, Pierre. "Reflexions sur l'innégociable" en Pouvoirs. Revue Francaise D'Études Constitutionnelles et Politiques, Presses Universitaires de France, Paris, 4° trimestre de 1980, pp. 91-98.

DAVIES, James Chowing. When Men Revolt and Why – A Reader in Political Violence and Revolution, The Free Press, 1971.

DAVIES, James Chowing, Human Nature in Politics – The Dynamics of Political Behavior, Wiley, 1963.

DÁVILA, Consuelo: SCHIAVON, Jorge A. y VELÁZQUEZ, Rafael. Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. UNAM, México, 208, 457 pp.

DELICADO, Ana, "La guerra del coltán desangra al Congo". Fuente: Centro de Colaboraciones Solidarias, en <http://www.rebelión.org/africa/030703delicado.htm#>.

DEUTSCH, Karl W. El análisis de las relaciones internacionales. Traduc. Eduardo J. Prieto. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1970.

DOS SANTOS, Theotonio, "Subdesarrollo y dependencia", en Ángel María Casas Gragea, La teoría de la dependencia, Antología del pensamiento político social y económico de América Latina, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, pp. 195-207.

DOUHET, Giulio. El dominio del aire. Ensayo sobre el arte de la guerra aérea. Ministerio de Defensa, Centro de Publicaciones, 2007, 298 pp. Entre otros, también Air Warfare, publicado en 1933 (104 pp.)

DOUGHERTY, James E. y PFALTZGRAFF, Robert L. Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1993.

ESSOUNGOU, André-Michel, "La acción de la comunidad internacional cuestionada", en RAMONET, Ignacio (Director). Le Monde Diplomatique en español. El Atlas Geopolítico 2010, Fundación Mondiplo, Madrid, 194 pp.

ESTRADA, Fernando, "Comunicación indirecta en situaciones de soborno y amenaza", Observatorio OPEA, Centro y Proyectos Especiales CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Externado de Colombia, en <http://es.scribd.com/doc/47989732/SOBORNO-Y-AMENAZA>

FANJUL, Enrique. Negociación intercultural. Afrontando las barreras culturales en la internacionalización de la economía y la empresa. Iberglobal, 2013.

FISAS ARMENGOL, Vicenç. Introducción al estudio de la paz y de los conflictos. Ed. Lerna, Barcelona, 1987.

FISAS, Vicenç, "Un poco de historia sobre la resolución de conflictos y la investigación sobre la paz", en http://escolapau.uab.cat/img/programas/cultura/historia_investigacion_paz.pdf

GALTUN J. ¡Hay alternativas! Cuatro caminos hacia la paz y la seguridad, Tecnos, Madrid, 1984.

GALTUNG, Johan. Trascender y transformar. Una introducción al trabajo de conflictos. Traduc. Fernando Montiel T., Trascend, Quimera, UNAM, México, 2004, 260 pp.

GARCÍA-LUENGOS, Jesús, "Níger: Uranio, pobreza e inestabilidad", en GuinGuinBali, en <http://www.guinguinbali.com/index.php?lang=es&mod=news&cat=1&id=3241>

GARCÍA RANGEL, Carlos Gustavo, "El interés nacional en el estudio de la política exterior", Escenarios XXI, Año II, Núm. 10, julio-agosto 2010, 17 pp. Versión en línea.

GILADY, Lilach y Russett, Bruce. "Peacemaking and Conflict Resolution", en Carlsnaes, Walter, Risee, Thomas y Simmons, Beth A. Handbook of International Relations. Sage Publications, Gran Bretaña, 2005.

GRAF, Alan. "Guerra y represión: la 'USA-Patriot Act' recorta los derechos civiles y ataca las libertades fundamentales en EEUU so pretexto de garantizar la 'seguridad nacional'", Independent Media Center, 11 de noviembre de 2001, Traduc. CSCAweb, en http://www.nodo50.org/csca/agenda2001/ny_11-09-01/legis-EEUU_12-11-01.html

GRAMSCI, Antonio, "Internacionalismo y política nacional", en Antología II.- 1926-1937. Selección de Manuel SACRISTÁN, Siglo XXI Eds., Buenos Aires, 2004, p. 351.

GROVE, Eric. NATO Major Warships-Europe. Tri_Service, 1990, 208 pp. También GROVE, Eric. Global Security: North American, European and Japanese interdependence in the 1990. Brassey's, United Kingdom, 1991, 109 pp.

GONZÁLEZ, Enric, "El año de las revueltas 2011. Libia", El País, en <http://www.elpais.com/especial/revueltas-en-el-mundo-arabe/libia>

GUERRERO, Omar (Prólogo y edición). **Arthasastra**. Traduc. Araceli Carranza Contreras, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2008, 584 pp.

HARDING, James R. (Mayor General), "La seguridad global y hemisférica en la posguerra fría en términos de amenaza y gasto militar", FASOC, Vol. IX, No. 3, Comentarios del Director del Inter-American Defense College, Washington, D.C. en el Simposio auspiciado por el International Center for Economic Growth Ciudad de Panamá, Panamá, 9 de septiembre de 1994, 6 pp. En dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2957486

HERMANN, Margaret G., "Leaders, Leadership, and Flexibility: Influences on Heads of Government as Negotiators and Mediators", en The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 542, SAGE Periodical Press, Thousand Oaks, Ca., noviembre de 1995, pp. 148-167.

HOLSTI, Ole R. "Modelos de relaciones internacionales y política exterior", en Foro Internacional, núm. 4, El Colegio de México, México, abril-junio de 1989, pp. 525-560.

HOPMANN, P. Terrence, "Two paradigms of Negotiation: bargaining and problem solving", en The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 542, SAGE Periodical Press, Thousand Oaks, Ca., noviembre de 1995, pp. 22-47.

IANNI, Octavio. Teorías de la globalización. Traduc. Isabel Vericat Núñez, UNAM, Siglo XXI Ed., México, 1996.

JOBERT, Michel. "Négociier", en Pouvoirs. Revue Francaise D'Études Constitutionnelles et Politiques, Presses Universitaires de France, Paris, 4o trimestre de 1980, pp. 43-50.

JORDÁN ASTABURUAGA, Gustavo (Capitán de Navío. Oficial de Estado Mayor), "Corrientes Estratégicas", en <http://www.revistamarina.cl/revistas/1999/6/jordan.pdf>

KAMINSKA, Joanna. "The Link between National Foreign Policy and the Performance of a Country in the European Union: The Polish Case". Journal of Contemporary European Research. Volume 6, Issue 1, pp. 69-84.

Available at: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/187/197>

KAPLAN, Morton. "The new great debate: Traditionalism vs. Science in international relations", en World Politics, No. 19, 1966, pp. 1-20.

KENNEDY, Paul, "La ascensión y la caída de las marinas", en El País, México, 11 de abril de 2007.

KEOHANE, Robert O. Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial. Traduc. Mirta Rosenberg, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

KEOHANE, Robert O. Instituciones internacionales y poder estatal. Traduc. Cristina Piña, GEL, Buenos Aires, 1993, 348 pp.

KEOHANE, Robert O. y Joseph S. NYE. Poder e interdependencia. La política mundial en transición. Traduc. Herber Cardoso Franco, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, 305 pp.

KING, Gary, KEOHANE, Robert O. y VERBA, Sidney. El diseño de la investigación social: La inferencia en los estudios cualitativos. Alianza Editorial, España, 2000, 272 pp.

KING, Charles, "El mito de la guerra étnica", en Foreign Affairs en Español. Vol. 2, núm. 1, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, primavera de 2002, pp. 246-251.

KISSINGER, Henry, "The rules on Preventive Force", The Washington Post, 9 de abril de 2006, en <http://www.henryakissinger.com/articles/wp040906.html>

KLARE, Michael, "Relaciones Internacionales: la nueva geografía de los conflictos internacionales", en Ciudad Política, 4 de enero de 2003, en <http://ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=82>, consultada en julio de 2007. Una versión más amplia de este artículo se encuentra en "La nueva geografía de los conflictos internacionales", en Foreign Affairs en Español. Vol. 1, núm. 2, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, verano de 2001, pp. 151-165.

KRASNER, Stephen, "The State is Alive and Well", en ART, Robert J. y JERVIS, Robert (eds.). International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues, Longman Publishers, New York, 2003.

KUHN, Thomas. La estructura de las revoluciones científicas. Traduc. Agustín Contín. Breviarios del Fondo de Cultura Económica, México, 1971, 320 pp.

LAWSON, Stephanie. International Relations. Polity Press & Blackwell, Cambridge, U.K., 2003, 160 pp.

LEHR, Volker G. "La seguridad nacional ante la actual coyuntura estratégico militar", en Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México, 1984, pp. 195-207.

LEYMARIE, Philippe, "Reconstruir las sociedades desgarradas por la guerra", en RAMONET, Ignacio (Director). Le Monde diplomatique en español. El Atlas Geopolítico 2010. Fundación Mondiplo, Madrid, pp. 156-157.

LÓPEZ DÍAZ, Mayra López Díaz. Aportaciones teóricas de la escuela estadounidense a Relaciones Internacionales. FCPyS, UNAM, México, 2010.

LOPEZ RODRÍGUEZ, Buenaventura, "Presentación". Las nuevas guerras y la polemología. Monografías del CESEDEN, 111, Ministerio de Defensa, España, octubre de 2009.

MAHAN, Alfred Thayer. The Influence of Seapower upon History 1660-1783. Originalmente publicado por Little, Brown and Company, 1890. Boston

MARQUINA, Antonio. "From Cooperative Security to Security Partnership in the Mediterranean", en Hans Günter Brauch, *et. al.*, (Eds.). Security and Environment in the Mediterranean Conceptualizing Security and Environmental Conflicts. Springer – Verlag, Berlín, 2003.

MARRÓN CAÑAS, Saúl Enrique. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. Deporte y globalización: el caso del mundial de Alemania 2006. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, junio de 2011.

MARTINEZ VERGARA, Elizardo. La doctrina del derecho natural de Hugo Grocio. Universidad San Francisco de Asís, La Paz, Bolivia, mayo de 2006, 17 pp., en <http://es.scribd.com/doc/38918164/Hugo-Grocio-Derecho-Natural> Consultado el 29 de noviembre de 2012.

MEDINA, Manuel. Teoría y formación de la sociedad internacional. Ed. Tecnos, Madrid, 1983, 624 pp.

MERLE, Marcel. Sociología de las relaciones internacionales. 2ª reimpresión ampliada y revisada, Traduc. Roberto Mesa, Alianza Editorial, Madrid, 1997, 587 pp.

MERLE, Marcel. "De la négociation", en Pouvoirs. Revue Francaise D'Études Constitutionnelles et Politiques, Presses Universitaires de France, Paris, 4o trimestre de 1980, pp. 5-30.

MESA, Roberto, "La ciencia política y las Relaciones Internacionales", (Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales. Taurus Ediciones, Madrid, 1980.) en CID CAPETILLO, Ileana (Comp.) Lecturas básicas para Introducción al estudio de Relaciones Internacionales. UNAM, FCPyS, División de Estudios Profesionales, CRI, México, 2001, pp. 158 y ss.

MOÏSI, Dominique. «La négociation internationale», en Pouvoirs. Revue Francaise D'Études Constitutionnelles et Politiques, Presses Universitaires de France, Paris, 4o trimestre de 1980, pp. 31-42.

MOLINA, Antonio, "Guinea – Bissau: El último golpe de estado del 12 de abril", en Ajinem.com, 28 de febrero de 2013, en

<http://portal.ajintem.com/noticias-internacionales/400-bitacora-africana/77859-guinea--bissau-el-ultimo-golpe-de-estado-del-12-de-abril--por-antonio-molina.html>

MORGENTHAU, Hans J. Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz. Sexta edición revisada por Kenneth W. THOMPSON. Traduc. Herber W. Olivera. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

MUÑOZ-ALONSO, Alejandro. "Política exterior e interés nacional", en Cuadernos de Pensamiento Político, N° 10, FAES, abril-junio de 2006, pp. 133-144, en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=604569>

MURILLO, Álvaro, "Combate chino en el centro de América", en El País, México, 13 de julio de 2007.

MYERS, Richard B. (General). "Las fuerzas militares de Estados Unidos: Visión mundial de paz y seguridad en el siglo XXI", en Agenda de la política exterior de los Estados Unidos de América. Periódico electrónico del Departamento de Estados Unidos, Vol. 7, Núm. 4, diciembre de 2002 (52 pp), pp. 15-19.

NICOLSON, Harold. La Diplomacia. Traduc. Adolfo Alvarez Buylla. Breviarios, Fondo de Cultura Económica, 4ª. ed., México, 1967, 210 pp.

NYE, Joseph S. La naturaleza cambiante del poder norteamericano. Traduc. Cristina Piña, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991, 245 pp.

OJEDA GARCÍA, Raquel, "Mauritania tras el golpe de Estado de agosto de 2008: continuidades y cambios", ARI 94/2008, Real Instituto Elcano, Madrid, 26 de agosto de 2008, en

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari94-2008

OROZCO, Gabriel, "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72, Fundación CIDOB, pp. 161-180, en

www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28455/28289 consultada el 17 de noviembre de 2012.

OROZCO RESTREPO, Gabriel Antonio, "El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad", en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Madrid, Año 20, No. 1, pp. 141-162.

ORTIZ DE ZÁRATE, Roberto (Ed.). "Maaouya Ould Taya", *Dossiers CIDOB*, en http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/africa/mauritania/maouya_ould_taya

ORTIZ DE ZÁRATE, Roberto (Ed.). "Javier Solana Madariaga", en *Biografías Líderes Políticos*, CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs), en

http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/europa/espana/javier_solana_madariaga

OSORIO, Jaime. "Fuentes y tendencias de la teoría de la dependencia" en: Marini, Ruy Mauro, Millán Márgara, (coords.), *La teoría social latinoamericana. Subdesarrollo y dependencia*, Tomo II, Ediciones El Caballito, México 1999. pp. 154-177.

PADILLA, Luis Alberto. *Teorías de las Relaciones Internacionales. La investigación sobre la paz y el conflicto*. IRIPAZ, Guatemala, 1992.

PALOMARES, Gustavo y ARTEAGA, Félix, "La dimensión exterior de la UE", en GONZÁLEZ, Felipe y LÓPEZ GARRIDO, Diego. *La Unión europea ante los grandes retos del siglo XXI*, Fundación alternativas, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 171-197.

PEÑA GUERRERO, Roberto, "Interdisciplinariedad y científicidad en Relaciones Internacionales", en Ileana Cid Capetillo (Comp.). *Lecturas básicas para introducción al estudio de Relaciones Internacionales*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1999.

PEÑA GUERRERO, Roberto, "La seguridad mundial y los riesgos de la democracia ante el terrorismo internacional" en *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*. Coordinación de Humanidades, Centro de

Investigación sobre América del Norte, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, pp. 120-126.

PEÑA GUERRERO, Roberto, "La trascendencia internacional de la seguridad europea", en ROY, Joaquín, *et.al.* (Coords.). La Unión Europea y el TLCAN: integración regional comparada y relaciones mutuas, UNAM, México, 2004, pp. 449-474.

PEÑA GUERRERO, Roberto, "La disuasión nuclear y su trascendencia histórica", en Revista de Relaciones Internacionales de la Complutense.

PRENDERGAST, Kieran. "Acción Preventiva y Establecimiento de la Paz", Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, ONU, 12 de diciembre de 2000.

PEREZ GIL, Luis V. Elementos para una teoría de la política exterior. Tirant lo Blanch, Col. Ciencia Política, Valencia, 2012, 269 pp.

PILPG and Baker & McKenzie. The International Negotiations Handbook. Success through Preparation, Strategy, and Planning. The Public International Law & Policy Group and Baker & McKenzie, 2007, 72 pp.

PRIETO, Mónica G. "Hosni Mubarak, el dictador que se creyó faraón, en El Mundo.es, 20 de junio de 2012, en <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/01/29/internacional/1296308729.html>

PUGA, Cristina. Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. F.C.P.y S. Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

RAMÍREZ, Jesús y MOLINA, Tania. "Las guerras olvidadas", en http://www.nodo50.org/attacalba/boletin/boletin3/pagbol_3_08.htm

RAMÍREZ Marín, Juan, LICONDE VITE, Cecilia, CABADA HUERTA, Marineyla y SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo. Diplomacia Parlamentaria. Cámara de Diputados, Expediente Parlamentario, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, s/f, 265 pp.

RAMONET, Ignacio. Guerras del Siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas Barcelona, Mondadori, 2002. 189 pp. En www.ub.edu/geocrit/b3w-540.htm

RAMONET, Ignacio (Director). Le Monde diplomatique en español. El Atlas Geopolítico 2010. Fundación Mondiplo, Madrid, 194 pp.

RAPOPORT, Anatol, *Fights, Games, and Debates*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1960, págs. 25-43.

RICE, Condoleezza, "Un equilibrio de fuerzas que favorezca la libertad", en "Estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. Una nueva era", en Agenda de la política exterior de los Estados Unidos de América. Periódico electrónico del Departamento de Estados Unidos, Vol. 7, Núm. 4, diciembre de 2002 (52 pp), pp. 6-10.

RICO, Carlos F., "Modelos implícitos y explícitos en la evaluación de la capacidad de negociación intergubernamental", en Foro Internacional, Vol. XXIX, No. 4, El Colegio de México, México, abril-junio de 1989, pp. 693-712.

RODRÍGUEZ GELFENSTEIN, Sergio. La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales. H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Gobierno del Estado de Chiapas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, 152 pp.

ROOT, Elihu, "Requisitos para el éxito de la diplomacia popular", en Foreign Affairs en Español. Vol. 1, Núm. 1, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, primavera de 2001, pp. 234-235. Este artículo fue originalmente publicado en Foreign Affairs. vol. 1, núm. 1, en 1922.

RUBIO PLO, Antonio Rafael. "El enfoque integral de la seguridad en las misiones de la OSCE y de la Unión Europea", en De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas, Documentos de Seguridad y Defensa, N° 37, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Guerra, España, septiembre de 2010, p. 51, en www.defensa.gob.es/.../037_DE_LAS_OPERACIONES_CONJUNTA

RUIZ SÁNCHEZ, Lucía Irene. "Fundamentos de las negociaciones internacionales", en Ruiz Sánchez, Lucía Irene. *Las negociaciones internacionales*, 2ª. ed., Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995, México.

RUSIÑOL, Pere (Enviado especial), "Sudán, capital Pekín", en El País, México, 6 de julio de 2007.

SAHAGÚN, Felipe, « Introducción », Panorama Estratégico 2012. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Real Instituto Elcano, pp. 11-43.

SALAS-PORRAS, Alejandra y Manuel DÍAZ PINEDA. "Visiones del desarrollo en los organismos internacionales", en Karla Valverde Biseca y Alejandra Salas-Porras (Coords.). El desarrollo –diversas perspectivas- En las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil. Ed. Gernika, México, 2005, pp. 127-171.

SALAS-PORRAS, Alejandra. "Changing the bases of political support in México: pro-business networks and the market reform agenda", en Review of International Political Economy 12:1, Routledge, Reino Unido, febrero de 2005, pp. 129-154.

S/A. Elementos para la Negociación y la Resolución de Conflictos en México. Lecturas Internacionales, No. 7, Centro de Investigación, Información y Apoyo a la Cultura, A.C., México, 2005, 75 pp.

S/A. Universidad de Salamanca, Haciendo Pública I, Grupo II, Curso 2009-2012, Tema 21 La Defensa en 212.128.130.23/eduCommons/ciencias-sociales-1/.../tema21.pdf

SCHIAVON, Jorge A. La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo. Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2007.

SHEFFIELD, Gary y TILL, Geoffrey. The Challenges of High Command. The British Experience. Palgrave Macmillan, 216 pp.

SILVA MICHELENA, José A. Política y bloques de poder. Crisis en el sistema mundial. Siglo XXI Ed., México, 1976, 290 pp.

SIPRI Yearbook 2010. Armaments, Disarmament and International Security, Resumen en español, SIPRI, Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM México, <http://www.sipri.org/yearbook/2010/yearbook/2010/files/SIPRIYB10summaryES.pdf>

SLAUGHTER, Anne Marie. "A New Theory for the Foreign Policy Frontier: Collaborative Power, 30 de noviembre de 2011. En <http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/11/a-new-theory-for-the-foreign-policy-frontier-collaborative-power/249260/>

SNYDER, Jack. "One World, rival theories", en Foreign Affairs, November-december 2004, pp. 53-62.

SNYDER, Richard C., BRUCK, H.W. y SAPIN, Burton. *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics* (monografía número 3 del Foreign Policy Analysis Project Series). En español: "La génesis de las decisiones como enfoque del estudio de la política internacional", en Stanley Hoffman. Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales. Traduc. M.D. López Martínez. Ed. Tecnos, Madrid, 1963, pp. 191-207.

SOHR, Raúl. Para entender la guerra. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, 152 pp.

SOLANA, Javier, "Cinco lecciones de diplomacia global", en Expansión, 20 de enero de 2009, en www.expansion.com/edicion_impresa/.../21-edicion_impresa.html

SOLANA, Javier en conversación con Lluís Bassets. Reivindicación de la política. Veinte años de relaciones internacionales. Ed. Debate, Barcelona, 2010, 267 pp.

SONDERMAN, Fred A., OLSON, William C. y McLELLAN, David S. (Eds.). "Diplomacy", en The Theory and Practice of International Relations 3a. ed., Prentice Hall, New Jersey, 1970.

SORIA MORALES, Ernesto. La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas. FCPyS, UNAM, México, 2003, 322 pp.

TRUYOL y SERRA, Antonio. *La sociedad internacional*. Alianza Universidad, Madrid, 221 pp.

VALENZUELA, Javier. "Ponerle muros al mundo", en EP[IS] El País Semanal, Número 1,600, Madrid, domingo 27 de mayo de 2007.

VARELA, Hilda, "Ghana: cultura política, democracia y cambio político", XII Congreso Internacional de ALADAA, Puebla, México, 19 de octubre de 2007, 11 pp., en <http://ceaa.colmex.mx/aladaa/XII%20CONGRESO%20INTERNACIONAL%20DE%20ALADAA/varelahilda.pdf>

VASQUEZ, John. El poder de la política del poder. Traduc. Ana Stellino. Ed. Gernika, México, 1991.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael. Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México, Universidad del Mar/Plaza y Valdés, México, 2005, 332 pp.

VON CLAUSEWITZ, Karl. De la Guerra. (Con prólogo de CARDONA, Gabriel) La esfera de los libros, España, 2005, 776 pp.

VON CLAUSEWITZ, Karl. El arte de la estrategia (Con prólogo de Ángel Viñas) La esfera, España, 2011.

WALLERSTEIN, Immanuel, "Estados Unidos y Europa de 1945 a la fecha", Traduc. Ramón Vera Herrera, en <http://rcci.net/globalizacion/2004/fg432.htm>

WALTZ, Kenneth. Theory of International Politics. McGraw-Hill, Inc., New York, 1979.

WALTZ, Kenneth. "The Anarchic Structure of World Politics", en ART, Robert J. y JERVIS, Robert (eds.). International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues, Longman Publishers, New York, 2003.

WARE, Helen (Ed). The no-nonsense guide to conflict and peace. New Internationalist Publications Ltd and Between the Lines, Toronto, 2000.

WENDT, Alexander, "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", International Organization, Vol. 46, N° 2, Primavera de 1992, en <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2706858?uid=3737952&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21102242387037>

WHITE, Brian. "Diplomacy", en John BAYLIS and Steve MARTIN. The globalization of world politics. Oxford University Press, London, 1997.

WRIGHT, Quincy. A Study of War. Edit. University of Chicago Press, Chicago, 1945.

ZIEGLER, David W. War, Peace, and International Politics. Little, Brown and Co., Boston-Toronto, 437 pp.